

Afghanistans Drogenkarriere: von der Kriegs- zur Drogenökonomie

Maaß, Citha D.

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Maaß, C. D. (2010). *Afghanistans Drogenkarriere: von der Kriegs- zur Drogenökonomie*. (SWP-Studie, S 2). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-261411>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Citha D. Maaß

Afghanistans Drogenkarriere

Von der Kriegs- zur Drogenökonomie

S 2
Januar 2010
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-
lich die persönliche Auf-
fassung der Autorin wieder

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2010

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Drogenökonomie: Folge einer kriegsbedingten Neuordnung
11	Genese und Konsolidierung der Kriegsökonomie (1979–2001)
11	Aufbau der Drogenproduktion: externe Faktoren und zentrale Akteure
12	Kriegsökonomie und Kriegsunternehmer: Transformation und Konsolidierung
19	Transformation in eine Drogenökonomie (2002–2008)
19	Struktur der Drogenproduktion 2008
19	<i>Zweifel an nachhaltigem Rückgang</i>
21	<i>Die Wechselbeziehung zwischen Instabilität, Neo-Taleban und Drogenproduktion</i>
23	<i>Irreführendes Erfolgskriterium</i>
24	Verflechtung politischer Interessen
29	Verflechtung wirtschaftlicher Strukturen
34	Fazit und Empfehlungen
35	Abkürzungsverzeichnis

*Dr. Citha D. Maaß ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der
Forschungsgruppe Asien*

Afghanistans Drogenkarriere Von der Kriegs- zur Drogenökonomie

Ausgangspunkt der kommerziellen afghanischen Drogenproduktion war der antisowjetische Jihad, den die Mujahedin-Gruppen seit 1979 mit finanzieller und logistischer Unterstützung der CIA, der USA und anderer westlicher Staaten führten. In den anschließenden dreißig Jahren ist die Drogenproduktion kontinuierlich gesteigert worden, so dass Afghanistan Mitte der zweitausender Jahre zum weltweit führenden Drogenproduzenten avanciert ist. Mit einem Anteil von derzeit 93 Prozent am illegalen Weltmarkt für Opiate (Opium, Morphin, Heroin) hat es eine Monopolstellung erlangt. Seit kurzem ist Afghanistan auch wieder zu einem global führenden Produzenten von Cannabis (Haschisch) geworden.

Der erstmalige leichte Produktionsrückgang im Jahr 2008 hat das UN-Büro für Drogen und Kriminalität (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC), das die Drogenbekämpfung in Afghanistan überwacht, zu vorsichtigem Optimismus veranlasst. Analysiert man jedoch die Gründe für den Rückgang, kommt man zu dem Ergebnis, dass vorläufig nicht mit einer Trendwende in Richtung einer nachhaltig wirksamen Drogenbekämpfung zu rechnen ist. Außerdem ist zu bezweifeln, dass die vollzogene Produktionsverlagerung in die südlichen Provinzen Afghanistans tatsächlich als strategischer Erfolg der Drogenbekämpfung gelten kann, als den die UNODC ihn ausgibt. Aus der Verlagerung, die eine geographische Nord-Süd-Spaltung zur Folge hatte, leitet die UNODC eine direkte Wechselbeziehung zwischen Drogenproduktion, Erstarken der Aufstandsbewegung und wachsender Unsicherheit ab. Dies nimmt die internationale Gemeinschaft und die Regierung Karzai zum Anlass, die im Süden starken Neo-Taleban für das florierende Drogengeschäft verantwortlich zu machen.

Eine einseitige Schuldzuweisung ist der Suche nach den Ursachen der langen Drogenkarriere Afghanistans indes wenig förderlich. Dass die Gründe komplexer sind, illustriert der tiefe Einschnitt in der Drogenproduktion im Jahr 2001, der die internationale Gemeinschaft überraschte. Damals hatte das Taleban-Regime ein Anbauverbot in seinem Hoheitsgebiet durchgesetzt, woraufhin das Gesamtvolumen auf die niedrige Ausgangsbasis von 1979 zurückfiel. Zu wenig beachtet wurde allerdings, dass die verbliebene Menge

im Machtbereich der gegnerischen Nordallianz produziert wurde, die sich ihrerseits durch das Drogengeschäft finanzierte. Die Nordallianz setzte sich im Wesentlichen aus den ursprünglichen sunnitischen Mujahedin-Gruppen zusammen, die ab 1979 als Verbündete der USA gegen die sowjetischen Invasoren gekämpft hatten. Als die USA nach dem 11. September 2001 erneut afghanische Verbündete im Krieg gegen das Taliban/al-Qaida-Netzwerk brauchten, reaktivierten sie die alten Verbindungen, rehabilitierten die Kriegsherren der Nordallianz und werteten sie zu offiziellen Vertragspartnern des Bonner Abkommens vom Dezember 2001 auf.

Um die politisch-ökonomischen Entwicklungen Afghanistans zu erfassen, können drei Transformationsprozesse unterschieden werden: In einem ersten Prozess wandeln sich die Rollen der Akteure, exemplarisch die der Mujahedin-Führer und (Neo-)Taliban. Komplementär dazu verändern sich in einem zweiten Transformationsprozess die wirtschaftlichen Strukturen. In Zuge beider Prozesse bildete sich im Verlauf des anfangs extern unterstützten und dann internalisierten Krieges ein Typ von politischer Ökonomie heraus, der als Kriegsökonomie zu bezeichnen ist.

In einem dritten Transformationsprozess wandelt sich die Funktion, die das Drogengeschäft für die Kriegsparteien hat. In der ersten Phase dieses Prozesses (1979–1989) bringt das Drogengeschäft den antisowjetischen Kriegsparteien zusätzliche Profite ein. In der zweiten Phase (1989–1996) rückt die kommerziell betriebene Drogenindustrie zur wichtigsten illegalen Finanzierungsquelle in der Kriegsökonomie auf. In der dritten Phase (1996–2001) konsolidiert sich die Kriegsökonomie. Die Drogenindustrie fungiert als staatliche Steuerquelle für das Taliban-Regime, während sie den »Kriegsunternehmern« der Nordallianz in ihren fragmentierten Machtgebieten als illegale Finanzierungsquelle dient.

In der vierten Phase (ab 2001) integrieren sich die Kriegsunternehmer der vormaligen Nordallianz in das entstehende politische System und geben sich den Anschein von legal agierenden Politikern. Diese Politiker neuen Typs (fortan »Wendepolitiker« genannt) besetzen Machtpositionen in den neuen staatlichen Institutionen, bleiben aber in das illegale Wirtschaftsgeflecht eingebunden, das aus der Kriegsökonomie stammt. Die im Nachkriegs-Afghanistan entstehende Drogenökonomie, die sich seit 2005 konsolidiert, ist durch folgende Merkmale charakterisiert:

- Eine Interessenallianz verbindet die schwache, korruptionsanfällige Regierung Karzai und die auf de-

zentrale Machtbasen gestützten regionalen »Wendepolitiker«. Schwache staatliche Institutionen und der legale Wirtschaftssektor sind Faktoren, die Macht, Pfründen und Profit sichern. Die Schwäche dieser legalen Strukturen gibt Raum für eine ordnungspolitische Grauzone, in der die regionalen Politiker als »Sicherheitsunternehmer« fungieren und Profite aus illegalen Wirtschaftsaktivitäten (Drogen- und Schattenwirtschaft) maximieren, die sie zudem im legalen Wirtschaftssektor reinwaschen können.

- Der rudimentäre legale Wirtschaftssektor wird von der illegalen Wirtschaft dominiert, die auf der Drogenindustrie basiert. Im Zuge der Machtkonzentration bildet ein kleiner werdender Kreis politischer Führungspersonlichkeiten die »politische Oberwelt«. Deren Mitglieder, die sich ostentativ von dem »schmutzigen« illegalen Drogengeschäft distanzieren, kontrollieren dieses Geschäft gleichwohl über abhängige Drogenschmuggler, Geschäftsleute und Verwandte und erkaufen sich mit hohen Bestechungssummen politische Protektion der Regierung Karzai.

Die Drogenökonomie hat eine Nachkriegsordnung geschaffen, in der ein durch Kriminalität deformierter Frieden (»kriminalisierter Frieden«) herrscht. Regierung und »politische Oberwelt« haben indes kein Interesse an einem Rückfall in ein Bürgerkriegschaos. Deshalb streben sie Stillhalteabkommen mit subversiven Kräften (Neo-Taliban und anderen aufständischen Gruppen) an.

Die Drogenökonomie als neues ordnungspolitisches System im Nachkriegs-Afghanistan lässt sich nur mit einem ganzheitlichen Ansatz überwinden. Leitend sollte dabei der Gedanke sein, dass zwar die Drogenindustrie als *Symptom* der instabilen Nachkriegsordnung zu bekämpfen ist, primär aber deren *strukturelle Ursachen* beseitigt werden müssen. Je stärker der legale politische und wirtschaftliche Raum ausgedehnt wird, desto enger wird der Raum für die illegale Drogen- und Schattenwirtschaft und das darauf aufbauende politische System. Realistisch gesehen werden zwanzig bis dreißig Jahre nötig sein, um die Drogenindustrie zu schwächen und eine stabile Friedensordnung zu errichten. Die Bedingungen sind gegenwärtig ungünstig: Massive Fälschungen bei den Präsidentenwahlen am 20. August 2009 belasten die zweite Amtszeit Hamid Karzais schwer und haben seine Legitimität geschwächt. Die Machtverflechtungen in der kriminalisierten Friedensordnung dürften seinen Spielraum für durchgreifende Reformen einengen.

Drogenökonomie: Folge einer kriegsbedingten Neuordnung

Die Opiumproduktion in Afghanistan sank im Jahr 2008 erstmals um schätzungsweise sechs Prozent gegenüber dem Vorjahr ab. Dies signalisierte keineswegs, dass die Macht der Drogenprofiteure in Afghanistan gebrochen war. Der Jahresbericht 2008 des UNODC führte den leichten Produktionsrückgang vielmehr auf zwei Gründe zurück: zum einen auf das entschlossene Vorgehen einiger Gouverneure gegen Mohnanbau und Drogenproduktion in ihren Provinzen und zum anderen auf die weit verbreitete Dürre in Afghanistan. Die Trockenheit minderte insbesondere im Norden und Nordwesten den Ertrag stark und erlaubte in einigen Regionen keine zweite Ernte im Frühjahr.¹ Die in manchen Gebieten von der UNODC beobachtete Verlagerung auf alternative Anbauprodukte wie beispielsweise Weizen ließ allerdings noch auf ein anderes Motiv schließen. Die Drogenprofiteure reagierten nämlich flexibel auf externe Entwicklungen und folgten marktwirtschaftlichen Gesetzen der Angebotsanpassung und Preisregulierung. Infolge der globalen Nahrungsmittelkrise war 2008 der einheimische Weizenpreis wegen des knappen Angebots gestiegen. Demgegenüber war der Opiumpreis, der den afghanischen Bauern gezahlt wurde, aufgrund der Überproduktion gesunken.²

Externe Anreize wirkten offenkundig mit internen Triebkräften zusammen. Im Falle Afghanistans gab diese Wechselwirkung sogar den entscheidenden Impuls zur Entstehung der Drogenproduktion, denn Schlafmohn war kein traditionelles Anbauprodukt und eine »Opiumkultur« hatte in Afghanistan vor dem Krieg nicht bestanden.³ Doch es gab nicht nur ökonomische Gründe für den Beginn und die Verfestigung der Kriegsökonomie und deren Transformation

in eine Drogenökonomie unter den neuen Rahmenbedingungen ab 2002. Vielmehr spielten von Anfang an auch politische Faktoren eine entscheidende Rolle, zogen die internen Akteure doch politischen Nutzen aus dem Zusammenspiel mit ihren externen Verbündeten. Da die Drogenexpansion seit ihrem Beginn 1979 in direkter Wechselbeziehung zum Kriegsgeschehen in Afghanistan stand, veränderte dieses auch die internen Machtstrukturen in politischer wie in ökonomischer Hinsicht.

Diese *strukturellen Langzeitfolgen* bestätigen die generelle Erkenntnis, die David Keen aus der Analyse kriegsgerischer Umwälzungen gewonnen hat. Danach stellt ein Konflikt nicht einen scheinbar »irrationalen« Zusammenbruch von Gesellschaft und Wirtschaft dar, er reorganisiert die Gesellschaft vielmehr in einer besonderen Weise: »In Kriegen sehen wir die Erschaffung eines neuen Typs von politischer Ökonomie, nicht bloß die Zerstörung der alten Ordnung.«⁴ Im Falle Afghanistans bewirkte die Reorganisation der Gesellschaft, dass sich in den achtziger und neunziger Jahren eine auf Drogenprofite gestützte Kriegsökonomie herausbildete.

Dagegen unterschied sich die Form, die die anfängliche Kriegsökonomie und die spätere Drogenökonomie in Afghanistan annahm, von jener in anderen drogenproduzierenden Staaten. Im Februar 2004 hob der damalige afghanische Innenminister Ali Ahmed Jalali die dominierende Rolle der Drogenhändler hervor: »In anderen Staaten schaffen Mohnbauern Schmuggler, in Afghanistan schaffen Schmuggler Mohnbauern.«⁵ Laut Jalali waren die Händler und nicht die Produzenten (Mohnbauern) die treibende Kraft der explodierenden Drogenwirtschaft. Betrachtet man jedoch die Drogenhändler genauer, so wird eine *personelle Kontinuität* sichtbar. Die wichtigsten Drogenhändler in der Zeit ab

1 Die Menge des im Jahr 2008 in Afghanistan produzierten Opiums wurde auf 7700 Tonnen geschätzt, während sie im Jahr 2007 8200 Tonnen betragen hatte. Vgl. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Afghanistan Opium Survey 2008. Executive Summary*, August 2008, S. 9, <www.unodc.org/documents/publications/Afghanistan_Opium_Survey_2008.pdf>.

2 Vgl. UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2008. Executive Summary*, ebd., Foreword, S. vii.

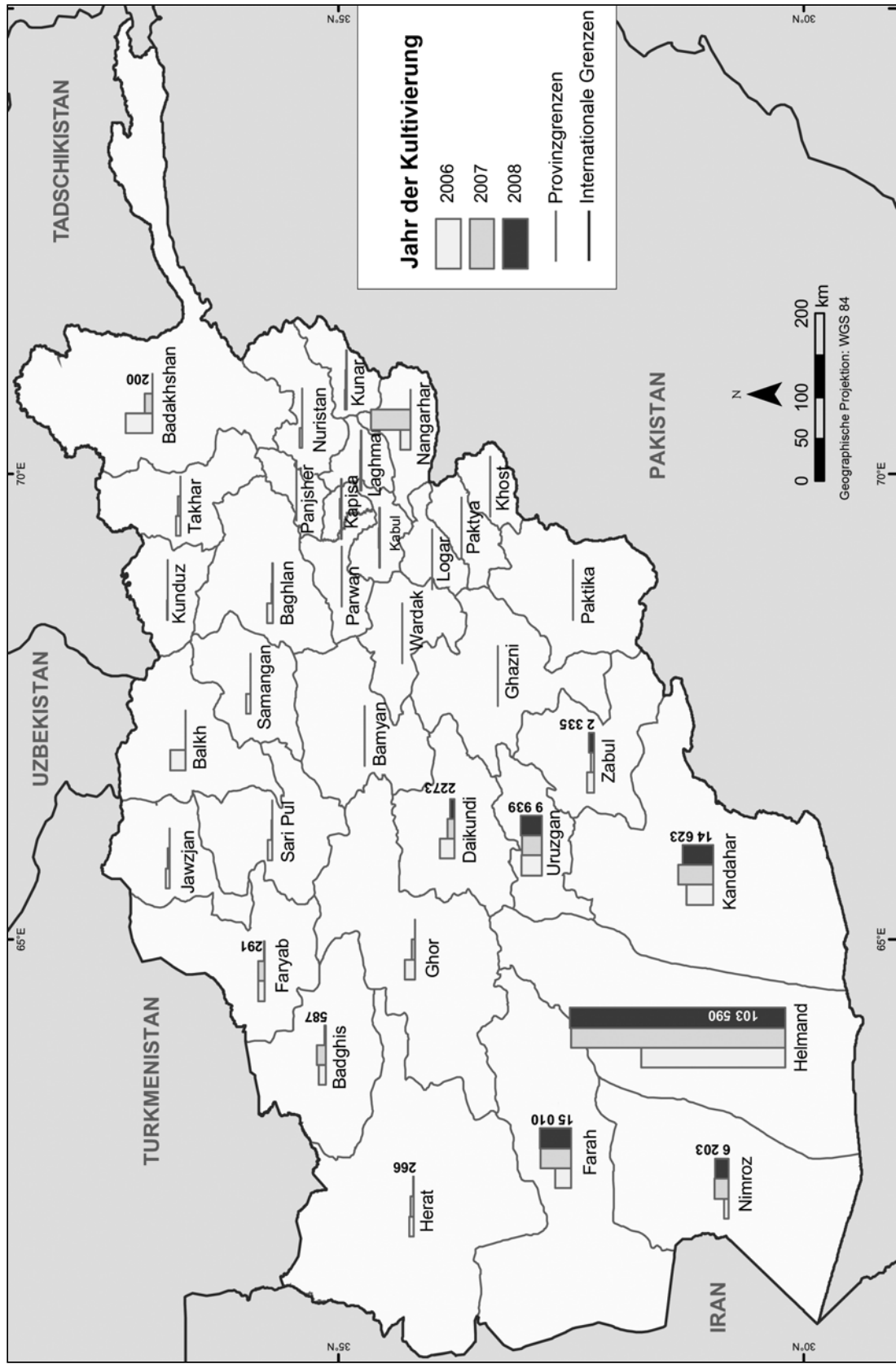
3 Vgl. UNODC, *The Opium Economy in Afghanistan. An International Problem*, New York 2003, S. 87, <www.unodc.org/pdf/publications/afg_opium_economy_www.pdf>.

4 Übersetzt aus: David Keen, *The Political Economy of War*, hier zit. in: Jonathan Goodhand, »From Holy War to Opium War? A Case Study of the Opium Economy in North Eastern Afghanistan«, in: *Central Asian Survey*, 19 (2000) 2, S. 265.

5 Übersetzt aus: Matt Weiner, *An Afghan »Narco-State«? Dynamics, Assessment and Security Implications of the Afghan Opium Industry*, Canberra: Australian National University, August 2004 (Canberra papers on strategy and defence, Nr. 158), S. 25.

Karte

Anbau von Schlafmohn in den Provinzen Afghanistans 2006–2008 (Zahlen: Hektar)



Quelle: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Afghanistan Opium Survey 2008. Executive Summary*, August 2008, S. 24, <www.unodc.org/documents/publications/Afghanistan_Opium_Survey_2008.pdf>. Die Grenzen und Bezeichnungen, die in dieser Karte verwendet werden, implizieren keine Bestätigung oder Akzeptanz durch die UN.

2002 gehörten den gleichen Gruppen an, die bereits ab 1979, also während der Kriegsjahrzehnte, für die Drogenproduktion verantwortlich gewesen waren. Teilweise handelte es sich sogar um dieselben Personen, die nun als politische Repräsentanten auf hohen Regierungsposten oder als regionale oder lokale Gewaltakteure die neuen Machtstrukturen in Afghanistan mitbestimmten.

Im Zuge der Entwicklungen seit Beginn des antisowjetischen Jihad entstand nach und nach eine neue politisch-ökonomische Ordnung. Dieser Prozess kann in vier Phasen eingeteilt werden:⁶

- ▶ 1979–1989: In der Frühphase stieg die Drogenproduktion allmählich an. Vorerst dienten die Profite den Mujahedin-Führern nur als ergänzende Einnahmequelle, um ihren antisowjetischen Jihad zu finanzieren. Diese Quelle erregte keinen Anstoß, weil die Mujahedin sich selbst als »religiöse Freiheitskämpfer« sahen und als solche auch in den Augen ihrer westlichen Verbündeten galten.
- ▶ 1989–1996: In der zweiten Phase beschleunigte der interne Bürgerkrieg die Transformation in eine Kriegsökonomie. Die Drogenindustrie wurde nun kommerziell betrieben und stieg zur wichtigsten illegalen Finanzierungsquelle der Mujahedin auf. In diesem Prozess verwandelten sich die Mujahedin in »Kriegsunternehmer«.
- ▶ 1996–2001: In der dritten Phase konsolidierte sich die Kriegsökonomie. Die aus den Mujahedin hervorgegangenen Taliban errichteten ein quasistaatliches Regime und nutzten die Drogenindustrie als staatliche Steuerquelle. Die gegnerische Nordallianz verwendete ihrerseits Drogenprofite als illegale Finanzquelle für die Erhaltung ihrer eigenen Machtstellung.
- ▶ Ab 2002: Im Zuge des beginnenden Staatsaufbaus erfolgte die Transformation in eine Drogenökonomie. Im Schutze legaler Institutionen fungierten Drogenprofite als Motor der Schattenwirtschaft und Einkommensquelle für die vormaligen Kriegsunternehmer. Diese verwandelten sich in den neuen Typ der »Wendepolitiker«: durch Übernahme offizieller Ämter wurden sie zu politischen Schutzpatronen des illegalen Wirtschaftssektors.

⁶ Die Periodisierung wird anhand von drei Kriterien vorgenommen: (1) Was ist das zentrale Merkmal der Transformation, das die betreffende Phase charakterisiert? (2) Wie verändert sich die Funktion des Drogengeschäfts in der jeweiligen Phase? (3) Wie wandeln sich die Rollen der entscheidenden Akteure?

Glossar: Begriffsbildung

Die Begriffe, mit denen die einzelnen Phasen charakterisiert werden, kennzeichnen die veränderte wirtschaftliche Funktion der Drogenproduktion und den damit einhergehenden Wandel der politischen Ordnung des afghanischen Staatswesens. Die Begriffsbildung soll die wissenschaftliche Diskussion über »Narco-Staaten« weiter anregen und dazu beitragen, standardisierte Definitionen zu finden.

- ▶ *Historische Produktionsweise*: auf den lokalen Konsumbedarf begrenzte Produktion.
- ▶ *Drogengeschäft*: Subsistenzwirtschaft, die betrieben wird, um Guerillagruppen zu finanzieren, die zusätzlich extern subventioniert werden.
- ▶ *Drogenindustrie*: kommerziell betriebene Produktion von Drogen für den Export auf den Weltmarkt als finanzielle Basis für Bürgerkriegsparteien. Die Drogenindustrie dient dazu, Machtstrukturen in ihren regional begrenzten Herrschaftsgebieten aufzubauen.
- ▶ *Kriegsökonomie als neuer Typ der politischen Ökonomie*: Im Herrschaftsgebiet des quasistaatlichen Taliban-Regimes avanciert die Drogenindustrie zu einer legal besteuerten Einkommensquelle. In den gegnerischen Restgebieten wiederum dient die Drogenindustrie den Kriegsunternehmern als illegale Finanzierungsquelle für die Ausübung ihrer dezentralen Macht.
- ▶ *Drogenökonomie als neuer Typ der politischen Ökonomie im Nachkriegs-Afghanistan*: Präsident Karzai kooptiert die vormaligen Kriegsunternehmer, die sich zu Politikern gewandelt haben und ihre Drogennetze in die entstehenden staatlichen Strukturen einbinden. Eine verdeckte Symbiose zwischen dem starken illegalen und dem schwachen legalen Sektor bestimmt den *kriminallisierten Frieden*.
- ▶ *Narco-Staat*: Die Macht wird formal durch eine Marionettenregierung ausgeübt, die faktisch von Drogenkartellen oder »politischen Patronen« der Drogenökonomie kontrolliert wird. Dieses Stadium hat Afghanistan bislang nicht erreicht.

Die seit 2002 stetig steigende Drogenproduktion diente den »Wendepolitikern« als Quelle politischer und ökonomischer Macht. Am ergiebigsten sprudelte sie unter den Bedingungen einer übermächtigen Schattenwirtschaft und eines schwachen Staates. Deshalb sabotierten diese Politiker von Anfang an den internationalen Stabilisierungsprozess nach dem Sturz des Taliban-Regimes Ende 2001. Dabei nutzten sie ihre früheren Kontakte zu externen Verbündeten aus der Entstehungsphase der Kriegsökonomie, besonders zu den USA. Um die treibenden Kräfte der aktuellen Drogenökonomie zu erkennen, müssen zunächst die Voraussetzungen analysiert werden, die sie begünstigen: die Transformation der Akteure und die Transformation der wirtschaftlichen Strukturen.

Genese und Konsolidierung der Kriegsökonomie (1979–2001)

Historisch gesehen gehörte Afghanistan nicht zu den klassischen Produzenten von Opiaten (Opium und weiterverarbeitetes Heroin). Lediglich in der Hochgebirgsregion Badakhshan im Nordosten Afghanistans wurde seit dem 18. Jahrhundert Opium für den lokalen Konsum produziert. Der Anbau hatte sich entlang der Seidenstraße ausgehend von China und Buchara ausgebreitet und ist ein Beleg für die traditionelle Anbindung des nordafghanischen Hinterlandes an zentralasiatische Transitrouten, die bis in die Gegenwart ihre Bedeutung behalten haben. Seit Beginn des 20. Jahrhunderts wurde Opium in geringen Mengen auch im westafghanischen Herat und in Nangarhar im Osten des Landes hergestellt.⁷

Erst die von den USA und dem Westen unterstützten Mujahedin haben dafür gesorgt, dass Afghanistan seit den achtziger Jahren zum weltweit dominierenden Produzenten von Opiaten aufstieg. Während Afghanistans Opiumproduktion im Jahr 1971 auf lediglich 100 Tonnen geschätzt wurde, schnellte sie nach dem Beginn des antisowjetischen Jihad Ende 1979 sprunghaft in die Höhe. 1991 wurde sie bereits auf 2000 Tonnen geschätzt und hatte Ende der neunziger Jahre 4600 Tonnen erreicht.⁸ Obwohl Präsident Karzai bereits im Januar 2002 Produktion, Handel und Konsum von Opium verbot, setzte sich Afghanistan Mitte der zweitausender Jahre an die Spitze der Weltproduzenten und drängte Myanmar (Burma) auf den zweiten Platz zurück. Keinem anderen Staat gelang es jemals, eine derartige Monopolstellung einzunehmen. Im Jahr 2007 produzierte Afghanistan 8200 Tonnen Opiate. Damit erlangte es einen Anteil von 93 Prozent auf dem globalen Drogenmarkt, den es 2008 trotz eines erstmaligen leichten Produktionsrückgangs halten konnte.⁹

⁷ Vgl. Weiner, *An Afghan »Narco-State«?* [wie Fn. 5], S. 19. Davon zu unterscheiden ist der in Afghanistan übliche Anbau von Cannabis (Hanf), aus dem Marihuana und Haschisch gewonnen werden.

⁸ Vgl. Alfred W. McCoy, *The Politics of Heroin. CIA Complicity in the Global Drug Trade*, 2., überarbeitete Auflage, Chicago 2003, S. 16.

⁹ Vgl. UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2007. Executive Summary*, August 2007, S. iv, <www.unodc.org/pdf/research/AFG07_ExSum_web.pdf>.

Aufbau der Drogenproduktion: externe Faktoren und zentrale Akteure

Externe Umstände waren für den Beginn der rasanten »Drogenkarriere« Afghanistans verantwortlich:

- ▶ Produktionsverlagerungen zwischen den wichtigsten Lieferregionen in Asien;
- ▶ politische und ökonomische Interessen externer und interner Akteure im Krieg gegen die sowjetische Besatzungsmacht.

Drei Verschiebungen auf dem asiatischen Drogenmarkt erhöhten den Anreiz für afghanische Produzenten, die Angebotslücken auf dem Weltmarkt zu schließen: die Verringerung des türkischen Opiumanbaus ab 1974,¹⁰ geographische Verlagerungen vom Goldenen Dreieck (Burma, Laos, Thailand) in Südostasien zum Goldenen Halbmond (Iran, Afghanistan, Pakistan) in Zentralasien in den siebziger Jahren¹¹ und Verschiebungen innerhalb des Goldenen Halbmonds. Der letzte Faktor wirkte sich direkt auf Afghanistan aus. Da der Iran gleichermaßen unter einer hohen Produktion wie einer großen Zahl an Drogenabhängigen litt, hatte Schah Reza Pahlawi bereits seit 1955 – allerdings vergebens – versucht, die Produktion einzuschränken. Nach dessen Sturz im Februar 1979 erzielte der Führer der iranischen Revolution, Ayatollah Khomeini, einen beachtlichen Teilerfolg im Kampf gegen die Drogenproduktion. Der Gesamtumfang wurde deutlich verringert, die produzierte Restmenge fast vollständig auf dem einheimischen Markt konsumiert. Da kein Überschuss mehr für den Heroinexport in die USA und

¹⁰ 1974 brachte die türkische Regierung die Opiumproduktion unter Kontrolle und lizenzierte den Anbau für medizinische Zwecke. Vgl. Dorian Jones, »Opium: Legal Solutions«, in: *ISN Security Watch* (Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, International Relations and Security Network [ISN]), 24.8.2008, <www.isn.ethz.ch/news/sw/details.cfm?id=18392>.

¹¹ Bildeten die Länder des Goldenen Dreiecks in den fünfziger und sechziger Jahren noch die weltweit größte opiumproduzierende Region, so trugen Dürren, eine konsequente Vernichtungs- und Substitutionspolitik der thailändischen Regierung wie auch eine gezielte Verfolgung der wichtigsten regionalen Drogenhändler – außer in Burma – durch die USA zu einer Reduzierung der Drogenproduktion bei. Vgl. McCoy, *The Politics of Heroin* [wie Fn. 8], S. 283ff.

Europa vorhanden war, wurde die entstandene Lücke bald von Produzenten im afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet gefüllt.¹² Letztlich konzentrierte sich die Produktion jedoch auf das afghanische Territorium, denn die USA zwangen den pakistanischen Militärdiktator Zia ul-Haq Mitte der achtziger Jahre, gegen den Anbau im pakistanischen Grenzgebiet vorzugehen. Als Folge wurde das Opium zwar auf afghanischen Mohnfeldern gewonnen, aber in pakistanischen Heroinlaboren weiterverarbeitet und von dort auf die Transitrouten nach Europa und in die USA geschickt. Mit dieser grenzüberschreitenden Verflechtung war die strukturelle Grundlage für die Kriegsökonomie in Afghanistan geschaffen worden.

Schwieriger zu ergründen ist der zweite Umstand, der den entscheidenden Impuls für die Drogenproduktion in Afghanistan gab. Ältere internationale Analysen des Drogengeschäfts in Afghanistan beschränkten sich im Wesentlichen auf die Rolle der *internen* Akteure: der Mujahedin und Taleban. Dagegen wurde erst seit Ende der neunziger Jahre auch die Strategie des wichtigsten *externen* Partners in dem geheimen Zusammenspiel eingehender beleuchtet: die von der CIA in den achtziger Jahren angewandte »Stellvertreter-Methode«. Die CIA versuchte mit Hilfe des pakistanischen Militärgeheimdienstes Inter-Services Intelligence (ISI) und ausgewählter Mujahedin-Guerillaführer, der Sowjetunion in Afghanistan ihr »eigenes Vietnam« (Zbigniew Brzezinski) zu bereiten.¹³ Mittels dieser Stellvertreter führte die CIA den afghanischen Jihad, der die Drogenproduktion in die Höhe schnellen ließ: »eine direkte Konsequenz des Heiligen Krieges der CIA 1979–89«.¹⁴

Das Zusammenspiel brachte der CIA großen politischen Nutzen und ließ eine »Waffen-Drogen-Pipeline« entstehen. Über den ISI als Mittler versorgte die CIA die sieben sunnitischen Mujahedin-Führer mit Waffen und logistischem Nachschub über die Grenze nach Afghanistan. Auf dem »Rückweg« schickten die Mujahedin-Führer Drogen. Deren Transport wurde

logistisch vom ISI unterstützt und politisch durch geheime CIA-Operationen geschützt. Die Profite wurden finanziell vorzugsweise über die pakistanische Bank of Credit & Commerce International (BCCI) abgewickelt.¹⁵ Zwar verwendete die CIA keine Drogenprofite für ihre verdeckten Operationen, ermöglichte aber den Mujahedin als ihren internen Partnern, sich über das Drogengeschäft zu finanzieren. Daraus zog die CIA in zweifacher Hinsicht Nutzen:¹⁶ Zum einen konnte sie über die Mujahedin-Führer bewaffnete Gruppen für den antisowjetischen Widerstand mobilisieren, ohne die Kosten für deren Unterhalt tragen zu müssen. Zum anderen sicherte sich die CIA die Loyalität der Mujahedin-Führer, die das Drogengeschäft als zusätzliche Finanzierungsquelle nutzten. Da diese Führer dadurch immer größere Klientelsysteme unterhalten konnten, wuchs ihr politischer Einfluss. So verwendete Gulbuddin Hekmatyar, der mit Abstand den größten Anteil der von der CIA besorgten Waffen erhielt, Opiumprofite systematisch, um eine hierarchisch organisierte Partei und eine konventionelle Armee aufzubauen.¹⁷ Je stärker der Krieg die landwirtschaftliche Subsistenzwirtschaft zerstörte, desto mehr Mujahedin-Führer und kleine Kommandanten stützten sich auf das Drogengeschäft, um ihre Milizen zu versorgen.¹⁸ Als Folge wuchs die Drogenproduktion seit Anfang der achtziger Jahre kontinuierlich (siehe Schaubild 1, S. 13), Afghanistan wurde zu einem weltweit führenden Opiumlieferanten.

Kriegsökonomie und Kriegsunternehmer: Transformation und Konsolidierung

In politischer Hinsicht markierte der Sturz des kommunistischen Regimes unter Präsident Najibullah im April 1992 das Ende des antisowjetischen Jihad und den Übergang zu dem durch die Mujahedin aus-

¹² Vgl. McCoy, *The Politics of Heroin* [wie Fn. 8], S. 471.

¹³ Vgl. Peter Dale Scott, *Drugs, Oil, and War. The United States in Afghanistan, Colombia, and Indochina*, Lanham et al. 2003, S. 30; und »Oui, la CIA est entrée en Afghanistan avant les Russes ...«, Interview von Vincent Jauvert mit Zbigniew Brzezinski, in: *Le Nouvel Observateur*, (15.1.1998) 1732, <<http://hebdo.nouvelobs.com/hebdo/parution/p19980115/articles/a19460-.html>>.

¹⁴ Übersetzt aus: John K. Cooley, *Unholy Wars. Afghanistan, America and International Terrorism*, 2. Auflage, London 2000, S. 5.

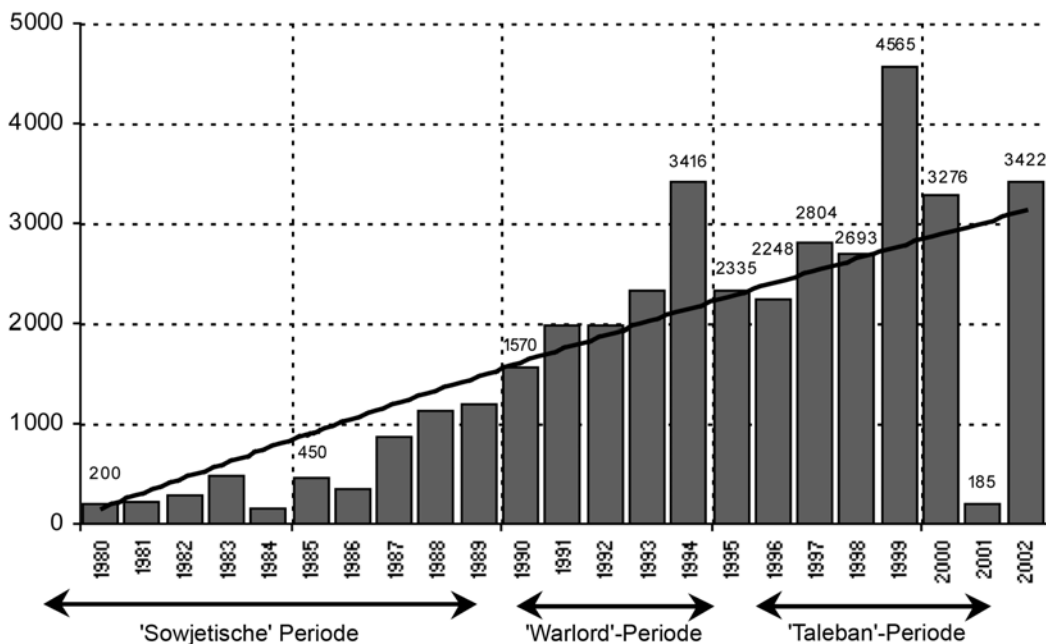
¹⁵ Vgl. Barnett R. Rubin, *The Fragmentation of Afghanistan. State Formation and Collapse in the International System*, New Haven/London 1995, S. 196ff; McCoy, *The Politics of Heroin* [wie Fn. 8], S. 15–16.

¹⁶ Dabei handelte es sich nicht um eine für Afghanistan neu entwickelte Strategie. Vielmehr hatte die CIA sie schon in den fünfziger Jahren in Burma und in den Sechzigern in Laos angewandt. Vgl. Scott, *Drugs, Oil, and War* [wie Fn. 13], S. 28; McCoy, *The Politics of Heroin* [wie Fn. 8], S. 15.

¹⁷ Vgl. Rubin, *The Fragmentation of Afghanistan* [wie Fn. 15], S. 257.

¹⁸ Vgl. Weiner, *An Afghan »Narco-State«?* [wie Fn. 5], S. 20–21.

Schaubild 1
Opiumproduktion in Afghanistan 1980–2002 (in Tonnen)



Quelle: UNODC, *The Opium Economy in Afghanistan. An International Problem*, New York 2003, S. 81, <www.unodc.org/documents/data-and-analysis/afg_opium_economy_2003.pdf>.

gelösten Bürgerkrieg. Doch die Transformation in eine Kriegsökonomie hatte bereits drei Jahre zuvor begonnen. Mitte Februar 1989 war der sowjetische Truppenrückzug innerhalb der neunmonatigen Frist abgeschlossen, auf die sich die USA und die Sowjetunion als »Schutzmächte« der afghanischen Kriegsparteien in den Genfer Verträgen vom April 1988 geeinigt hatten. Diese Phase nutzten beide Gegner des Kalten Krieges, um ihre jeweiligen afghanischen Klientelparteien für den anschließenden innerafghanischen Machtkampf mit allen Mitteln aufzurüsten.

Nach Abschluss des Truppenrückzugs änderten Washington und Moskau jedoch ihre Strategie. Zunächst reduzierten beide Seiten, die Sowjetunion ebenso wie die USA und die anderen westlichen Staaten, ihre Subventionen, um sie dann ab 1992 gänzlich einzustellen: die Sowjetunion infolge ihrer Auflösung Ende 1991 und die USA nach dem erfolgreichen Sturz des kommunistischen Regimes. Das Versiegen der externen Hilfe ab 1992 war der entscheidende äußere Faktor, der die strukturelle Transformation in eine Kriegsökonomie beschleunigte. Präsident Najibullah versuchte das Haushaltsdefizit durch Drucken von immer mehr Banknoten auszugleichen, löste dadurch aber eine galoppierende Inflation aus. Zwischen 1987

und 1992 stieg der Nominalwert der in Umlauf befindlichen Banknoten um 45 Prozent. Eine Ernährungs- und Nahrungsmittelpreise in die Höhe, die afghanische Währung verlor rapide an Wert gegenüber dem Dollar.¹⁹

Da auch die Mujahedin-Führer und die lokalen Kommandanten nicht länger westliche Subventionen erhielten, mussten sie ebenfalls nach alternativen Einkommensquellen Ausschau halten. Zugleich waren sie wie auch die ländliche Bevölkerung gezwungen, angesichts der katastrophalen Wirtschaftslage neue Überlebensstrategien zu entwickeln. Die Antwort lag für die Händler (Mujahedin-Führer, kleine Kommandanten) wie die Produzenten (die Landbevölkerung) im Ausbau der Drogenindustrie. Infolge der hohen Inflation war reichlich Bargeld in Umlauf, das als Startkapital für die Transformation der kriegszerstörten landwirtschaftlichen Subsistenzwirtschaft in eine kommerzielle, exportorientierte Drogenindustrie diente.²⁰ Schlafmohn und Opiate boten sich als geeig-

¹⁹ Vgl. Barnett R. Rubin, »The Political Economy of War and Peace in Afghanistan«, in: *World Development*, 28 (2000) 10, S. 1789–1803 (1792).

²⁰ Vgl. Jonathan Goodhand, »Corrupting or Consolidating the Peace? The Drugs Economy and Post-conflict Peace-

nete Produkte an: die Händler erzielten mit deren illegalem Export hohe Profite und die Produzenten erhielten Kleinkredite, die ihnen das Überleben im Winter ermöglichten. Schlafmohn braucht wenig Wasser und ist im Vergleich zu Weizen resistenter gegen Dürre. Deshalb konnte er trotz weitgehend zerstörter Bewässerungssysteme angebaut werden. Der Anbau war in der Erntezeit sehr arbeitsintensiv und bot vielen Landarbeitern, die um ihr Überleben kämpften, bescheidene Verdienstmöglichkeiten. Gepresstes Opium, das sich über mehrere Jahre lagern lässt,²¹ erfüllte drei Funktionen: Zum einen konnte es als Rücklage für den Notfall versteckt werden. Zum zweiten diente es als Kapitalanlage, da es gegenüber dem Dollar an Wert gewann. Und zum dritten wurde es als Ersatzwährung anstelle der wertlosen Afghani-Banknoten genutzt.

Gegen Ende der achtziger Jahre wurden die Transitrouten sicherer, die Drogenindustrie konnte nun professionell betrieben werden. Der Transport erfolgte nicht mehr mit Tieren über Saumpfade, sondern mit Lastwagen auf Überlandstraßen im Rahmen eines grenzüberschreitenden Vertriebssystems. Wichtige Mujahedin-Führer wie kleine Kommandanten besteuerten Anbau, Produktion und Vertrieb, allerdings nur in ihrem eigenen Hoheitsgebiet, die dezentrale Struktur bestand mithin fort. Die Drogenindustrie funktionierte reibungslos, die jährlichen Zuwachsraten erhöhten sich ständig.²² Opium wurde zum wichtigsten Exportgut Afghanistans, der Anteil an der weltweiten Produktion schnellte in die Höhe (siehe Schaubild 2).

Ab 1989 entwickelte sich die Drogenindustrie allmählich zur bedeutsamsten, aber keineswegs einzigen Einkommensquelle. Doch reichten deren Gewinne nicht aus, um das Versiegen der externen Hilfe zu kompensieren und den steigenden Bedarf an Finanz-

mitteln für den Bürgerkrieg ab 1992 zu decken. Der Bürgerkrieg beschleunigte als interner Faktor die Transformation in eine Kriegsökonomie, da die rivalisierenden Mujahedin-Führer zusätzliche Einnahmequellen benötigten. Als zweitwichtigste illegale Finanzierungsquelle diente ihnen der grenzüberschreitende Schmuggel mit Gütern aller Art, der Afghanistan zum zentralen Umschlagplatz im Handelsverkehr der umliegenden Großregion machte. Der Schmuggel wurde überdies durch das 1965 zwischen Afghanistan und Pakistan abgeschlossene Afghanistan Transit Trade Agreement (ATTA) begünstigt. Unter dem Abkommen wurden Güter zollfrei über die pakistanischen Häfen in das Binnenland Afghanistan importiert, um sie sofort zurück auf pakistanisches Territorium zu bringen und auf speziellen Schmugglermärkten zu verkaufen.

Eine dritte Einkommensquelle stellten internationale Subventionen für verschiedene Kriegsparteien dar. So floss über transregionale religiöse Netzwerke aus den Golfstaaten und insbesondere aus Dubai Geld an verschiedene Mujahedin-Fraktionen, aber auch an die seit 1994 im Vormarsch befindlichen Taleban. Letztere dürften unter der Hand auch von dem US-Ölkonzern UNOCAL Zuwendungen erhalten haben, um die geplante Pipeline von Turkmenistan durch Afghanistan nach Pakistan zu bauen. Von diesem Vorhaben zog sich UNOCAL erst im Dezember 1998 formal zurück.²³ Auch die Gegner der Taleban profitierten ab Mitte der neunziger Jahre wieder von westlichen Subventionen. Diese wurden über die in den achtziger Jahren etablierten Kontakte zu den Mujahedin-Fraktionen kanalisiert und in Form von humanitärer Hilfe an die notleidende afghanische Bevölkerung verteilt. Charakteristisch für die aus dem Bürgerkrieg hervorgegangene Kriegsökonomie war, dass die Machthaber als »Kriegsunternehmer« dezentral in ihrem eigenen Einflussgebiet illegales Einkommen schöpften und die Drogenindustrie besteuerten, ohne einer staatlichen Kontrolle oder einem volkswirtschaftlichen Regulierungssystem zu unterliegen.

23 Seit dem Auftreten der Taleban unterhielt UNOCAL enge Kontakte zur Taleban-Führung, um das Pipeline-Projekt zu verwirklichen. UNOCAL finanzierte ein Ausbildungszentrum an der University of Omaha im US-Bundesstaat Nebraska, wo afghanische Techniker für den Bau der Pipeline geschult werden sollten. Die US-Raketenangriffe auf Osama bin Ladens Trainingscamp im afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet im August 1998 und der Widerstand grüner und feministischer Gruppen in den USA im September 1998 zwangen UNOCAL schließlich, sich aus dem Vorhaben zurückziehen. Vgl. Ahmed Rashid, *Taliban. Islam, Oil and the New Great Game in Central Asia*, London/ New York 2000, S. 170–175.

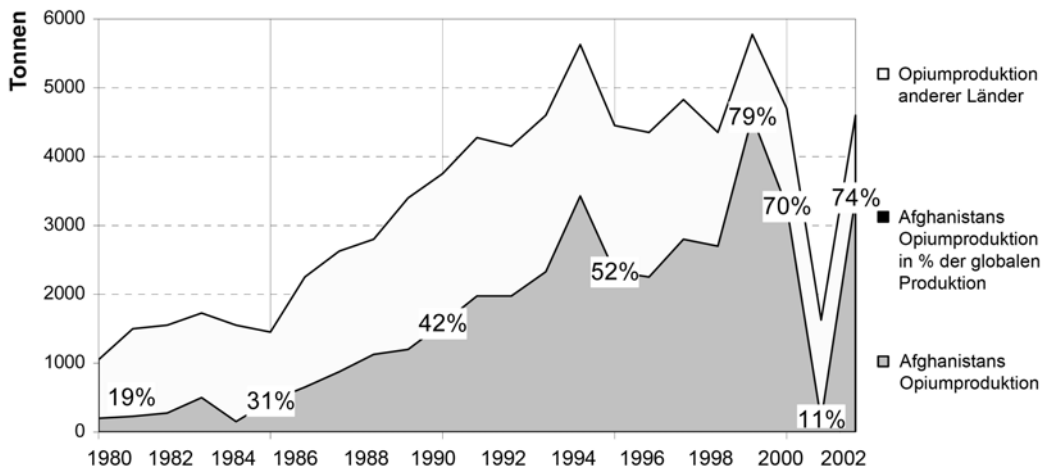
building in Afghanistan«, in: *International Peacekeeping*, 15 (Juni 2008) 3, S. 405–423 (408).

21 Opium ist ein dauerhaftes Gut, das während mehrjähriger Lagerung als »trockenes« Opium im Vergleich zu dem frisch gewonnenen »nassen« Opium an Gewicht verliert. Dies wirkt sich jedoch nicht auf die Gewinnspanne aus. Opium lässt sich zudem länger lagern als Heroinpulver. Vgl. William A. Byrd, *Responding to Afghanistan's Opium Economy Challenge: Lessons and Policy Implications from a Development Perspective*, Washington, D.C.: World Bank, South Asia Region, März 2008 (Policy Research Working Paper 4545), S. 8, <www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/03/04/000158349_20080304082230/Rendered/PDF/wps4545.pdf>.

22 Vgl. UNODC, *The Opium Economy in Afghanistan* [wie Fn. 3], S. 90.

Schaubild 2

Afghanistans Anteil an der weltweiten Opiumproduktion 1980–2002 (in Tonnen)



Quelle: UNODC, *The Opium Economy in Afghanistan. An International Problem*, New York 2003, S. 89, <www.unodc.org/documents/data-and-analysis/afg_opium_economy_2003.pdf>.

Mit der Übernahme Kabuls durch die Taleban im September 1996 konsolidierte sich die Kriegsökonomie. Die Taleban brachten nach und nach ungefähr 90 Prozent des afghanischen Territoriums, alle Transitstraßen, Flughäfen und Grenzübergänge unter ihre Kontrolle und erlangten dadurch Zugriff auf alle daraus resultierenden Einkommen. Die bis dahin existierenden dezentralen Machtstrukturen wurden durch eine quasistaatliche Kontrolle ersetzt, die das Führungsgremium der Taleban ausübte, die sogenannte Kandahar Shura unter Mullah Omar. Die Drogenindustrie, die die dem Taleban-Regime staatliche Steuereinnahmen einbrachte, avancierte zu einer legalen Finanzquelle. So erhoben die Taleban die traditionelle zehnpromzentige Landwirtschaftssteuer (*ushr*) und auch eine zwanzigprozentige Almosenabgabe (*zakat*) auf die Opiumproduktion und besteuerten Landbesitzer wie auch Drogenhändler.²⁴ Gegen entsprechende Abgaben konnten zu den Taleban übergelaufene Kommandanten ihre Drogengeschäfte weiterführen. Die Steuereinnahmen, die das Taleban-Regime nach groben Schätzungen beispielsweise im Jahr 1999 aus der Drogenindustrie erzielte, beliefen sich auf erhebliche Summen: rund 15 Millionen US-Dollar aus der *ushr*-Steuer und 30 Millionen US-Dollar aus dem zentral eingezogenen *zakat*. Hinzu kamen die

Einnahmen aus den anderen genannten Finanzierungsquellen der Kriegsökonomie.²⁵

Mit der strukturellen Transformation in eine Kriegsökonomie wandelte sich auch die Funktion der Akteure. Dabei verkürzte sich der internationale Blick auf die Taleban als dominierender Kriegspartei, vernachlässigte dagegen deren Gegner, vor allem die verschiedenen sunnitischen Mujahedin-Fraktionen. Ab 1999 geriet das Taleban-Regime immer stärker unter den radikalen Einfluss von Osama bin Ladens al-Qaida und isolierte sich international. Mullah Omar reagierte auf die internationalen Sanktionen und die Forderungen nach einer Eindämmung der Drogenproduktion, indem er demonstrativ am 27. Juli 2000 – also vor Beginn der Aussaat für das kommende Erntejahr 2001 – den Anbau von Schlafmohn (aber nicht den Handel mit Drogen) verbot. Die Maßnahme war überraschend erfolgreich, denn die Gesamternte im Jahr 2001 fiel schlagartig auf nur 185 Tonnen, also auf das Niveau Anfang der achtziger Jahre (siehe Schaubild 1, S. 13).²⁶ Die Anbaufläche schrumpfte um 91 Prozent, die Opiumproduktion um 94 Prozent. Internationale Analysen sahen darin primär eine preisregulierende Intervention des Taleban-Regimes, um nach der vorausgegangenen Überproduktion den Weltmarktpreis stabil zu halten. Afghanistan hatte im Jahr 2000

²⁴ Vgl. UNODC, *The Opium Economy in Afghanistan* [wie Fn. 3], S. 92.

²⁵ Vgl. Rubin, »The Political Economy of War and Peace in Afghanistan« [wie Fn. 19], S. 1796.

²⁶ Vgl. UNODC, *The Opium Economy in Afghanistan* [wie Fn. 3], S. 93.

schließlich bereits 70 Prozent des weltweiten Opiums produziert.

Zwei Aspekte wurden dagegen kaum beachtet. Zum einen wurde erst viel später eingeräumt, dass die Taliban-Führung mit dem Anbauverbot ihre (quasi-)staatliche Durchsetzungsfähigkeit unter Beweis gestellt hatte.²⁷ Zum anderen wurde nicht nachgefragt, wer für die Restproduktion verantwortlich war. Bei genauerer Betrachtung ergab sich ein differenziertes Bild. Die restliche Opiummenge stammte fast ausschließlich aus zwei Provinzen, die von den Gegnern der Taliban kontrolliert wurden: der Provinz Badakhshan im Nordosten und der Provinz Samangan im Norden. Auf Badakhshan entfielen 83 Prozent der Ernte 2001, dort hatte sich die Anbaufläche gegenüber dem Vorjahr verdreifacht. 8 Prozent der Restmenge steuerte Samangan bei.²⁸ Badakhshan wurde vollständig und Samangan überwiegend von den Gegnern der Taliban kontrolliert.

Die Gegner hatten sich in der losen, von internen Machtkämpfen erschütterten Nordallianz zusammengeschlossen. Dazu gehörten die wichtigsten sunnitischen Mujahedin-Fraktionen, zeitweilig schiitische Mujahedin-Führer und ehemalige Kommunisten, die nach dem Sturz von Najibullah 1992 die Seiten gewechselt hatten. Badakhshan spielte eine besondere Rolle, da es sich erfolgreich gegen das Vordringen der Taliban gewehrt hatte. Die Provinz war die Hochburg des islamischen Gelehrten Professor Burhanuddin Rabbani, des offiziellen Führers der Nordallianz. Von 1992 bis 1996 Präsident Afghanistans, wurde Rabbani nach der Machtübernahme durch die Taliban von der internationalen Gemeinschaft weiterhin als nomineller Präsident anerkannt und hatte pro forma den UN-Sitz Afghanistans inne. Erst auf der Petersberger Konferenz im Dezember 2001 musste er zugunsten von Hamid Karzai verzichten.

Die Verlagerung der Produktion vom Gebiet der Taliban in das der Nordallianz im Jahr 2001 passte in das Muster, das dem Rollenwandel der Akteure im Verlauf des langjährigen Krieges von 1979 bis 2001 zugrunde lag. Dieser Wandel erfolgte in drei Phasen:

²⁷ Vgl. Mark Shaw, »Drug Trafficking and the Development of Organized Crime in Post-Taliban Afghanistan«, in: Doris Buddenberg/William A. Byrd (Hg.), *Afghanistan's Drug Industry. Structure, Functioning, Dynamics, and Implications for Counter-Narcotics Policy*, Washington, D.C.: UNODC/The World Bank, November 2006, S. 210, Box 7.1, <www.unodc.org/pdf/Afgh_drugindustry_Nov06.pdf>.

²⁸ Vgl. UNODC, *The Opium Economy in Afghanistan* [wie Fn. 3], S. 93.

- ▶ Während des antisowjetischen Jihad fungierten die sieben sunnitischen Mujahedin-Fraktionen mit ihren Exilsitzen in der pakistanischen Stadt Peshawar²⁹ als Guerillakämpfer. Sie ergänzten die externen Subventionen ihres wichtigsten Kriegsverbündeten USA durch Drogengewinne.
- ▶ Zwischen 1989 und 1994 wurden die Guerillaführer zu Kriegsunternehmern. Um in ihrem jeweiligen Herrschaftsgebiet Macht auszuüben, schöpften sie dezentral illegale Einkommen aus der Kriegsökonomie, die sich auf die Drogenindustrie stützte. Die Taliban gingen ab 1994 aus zwei der sieben sunnitischen Fraktionen hervor.³⁰ Nach dem Sturz des Najibullah-Regimes 1992 entwickelten sich schiitische Mujahedin-Führer und ehemalige Kommunisten ebenfalls zu Kriegsunternehmern in ihren regionalen oder lokalen Hoheitsgebieten.
- ▶ Als Reaktion auf die zunehmende Aufsplitterung wurden die Taliban ab 1994 mit pakistanischer Unterstützung aufgebaut. Fortan verlief die Entwicklung der Taliban und der Vielzahl großer und kleiner Kriegsunternehmer in unterschiedliche Richtungen. Die Taliban suchten die fragmentierten Machtstrukturen durch eine zentrale Herrschaftsgewalt zu ersetzen, übten eine quasistaatliche Kontrolle aus und transformierten die illegal erzielten Finanzmittel in staatliche Steuereinnahmen. Dagegen hielten die in der Nordallianz zusammengeschlossenen Gegner an ihrer Rolle als miteinander konkurrierende Kriegsunternehmer fest. Insbesondere die sunnitischen Peshawar-Fraktionen reaktivierten ihre in den achtziger Jahren geknüpften Kontakte zu den USA und den westlichen Staaten. Sie profitierten in besonderem Maße von den neuerlichen Subventionen und der politischen

²⁹ Lediglich der zu Rabbanis Fraktion *Jamiat-e Islami* gehörende tadschikische Kommandant Ahmad Shah Massoud operierte vom Panjsher-Tal aus (nahe dem Salang-Tunnel nördlich von Kabul). Er unterhielt jedoch ein Verbindungsbüro in Peshawar. Massoud wurde am 9. September 2001 durch einen Selbstmordanschlag von Al-Qaida-Mitgliedern in Nordafghanistan getötet.

³⁰ Die islamistischen Fraktionen wurden geführt von Gulbuddin Hekmatyar, Rabbani (mit Shah Massoud), Yunus Khales und Abdulrabb Rasul Sayyaf, die traditionalistischen von Mohammad Nabi Mohammadi, Sebghatullah Mojaddedi und Pir Ahmad Gailani. Vgl. Asta Olesen, *Islam and Politics in Afghanistan*, Richmond 1995, S. 284. – Der paschtunische Kommandant Maulawi Mohammad Nabi Mohammadi gründete die *Harakat Inqilab-i Islami*. Einer der *Harakat*-Kommandanten war Mullah Mohammad Omar, der spätere Führer der Taliban. Vgl. Michael Griffin, *Reaping the Whirlwind. The Taliban Movement in Afghanistan*, London 2001, S. 256.

Unterstützung, die ihnen zuteil wurden, als ab 1999 eine Anerkennung des Taliban-Regimes ausgeschlossen war.

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 und als Ergebnis des US-Luftkriegs gegen das Taliban-Regime, der am 7. Oktober begann, wurde das quasi-staatliche Taliban-Regime vernichtet.³¹ Dazu bedurften die USA – wie bereits 1979 – afghanischer Kriegsverbündeter, die mit Bodentruppen den US-Luftkrieg unterstützten. Die Kriegsunternehmer der Nordallianz mutierten zu Kampfgefährten der USA und nahmen Mitte November 2001 in Kabul die Kernministerien als Symbol ihrer neu gewonnenen staatlichen Macht ein. Ende November/Anfang Dezember 2001 fungierten sie auf der Petersberger Konferenz als offizielle afghanische Verhandlungspartner³² und bestimmten Hamid Karzai zum neuen afghanischen Präsidenten. Mit dem Aufstieg unter die wichtigsten Verbündeten der USA verwandelten sich die vormaligen Kriegsunternehmer in die Machthaber des »Nachkriegs«-Afghanistans und wurden von den USA und der internationalen Gemeinschaft als Träger einer neuen politischen Ordnung rehabilitiert. Wollten sie ihren Einfluss nach den Spielregeln des entstehenden Systems erhöhen, mussten sie ihre Kräfte bündeln. Darum schlossen sich Mitglieder der früheren Nordallianz im Frühjahr 2007 mit Vertretern ehemaliger gegnerischer Kriegsfraktionen zur neuen Partei »Nationale Front« zusammen. Unter der neuen Bezeichnung *Jihadis*, die nun ehemalige sunnitische wie schiitische Mujahedin-Führer einschloss, stiegen sie zu zentralen Akteuren unter der Regierung Hamid Karzai auf (siehe Tabelle 1). Als Inhaber der neuen Machtpositionen behielten sie

³¹ Ein Teil der Führer und Anhänger konnte jedoch flüchten bzw. untertauchen. Als Neo-Taliban reorganisierten sie sich in den folgenden Jahren in Form von dezentral operierenden Guerillagruppen. Vgl. Thomas Ruttig, *The Other Side: Dimensions of the Afghan Insurgency: Causes, Actors and Approaches to Talks*, Afghanistan Analysts Network (AAN), Juli 2009 (Thematic Report 01/2009), <www.aan-afghanistan.org/index.asp?id=114>.

³² Die Nordallianz stellte die einflussreichste der vier afghanischen Delegationen. Die anderen drei vertraten die Interessen verschiedener Kriegs- oder Interessenparteien: Die Rom-Gruppe repräsentierte Vertreter aus dem Umfeld des im römischen Exil lebenden früheren Königs Zahir Shah, die Peshawar-Gruppe stand pakistanischen Kreisen nahe und die Zypern-Gruppe hatte Verbindungen zum Iran. Vgl. Thomas Ruttig, *Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie. Strukturelle Schwächen des Staatsaufbaus und Ansätze für eine politische Stabilisierung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2008 (SWP-Studie 17/2008), S. 17.

aber auch das aus der Kriegsökonomie stammende wirtschaftliche Geflecht und die Patronagestrukturen

Tabelle 1

Vormalige Führer aus dem Lager der Mujahedin/Jihadi (»Wendepolitiker«)

Prominente Jihadi-Führer haben unter der Regierung Karzai hochrangige Ämter:

Sunnitische Jihadi-Führer

- ▶ Prof. Abdulrabb Rasul Sayyaf
Führer der Partei *Dawat-e Islami* und Vorsitzender des Außenausschusses im Unterhaus des afghanischen Parlaments (*Wolesi Jirga*)
- ▶ Ex-Präsident Prof. Burhanuddin Rabbani
Führer der *Jamiat-e Islami* und Vorsitzender des Legislativ Ausschusses im Unterhaus (*Wolesi Jirga*)
- ▶ Ex-Präsident Prof. Sebghatullah Mojadeddi
Vorsitzender des Senats (*Meshrano Jirga*) und des Programms zur Versöhnung mit der bewaffneten Opposition
- ▶ Pir Sayyed Ahmad Gailani
Führer der Partei National-Islamische Front und spirituelles Oberhaupt des Qadiriyya-Ordens in Afghanistan, eines der ältesten Sufi-Orden (*tariqa*)
- ▶ Abdulhadi Shinwari
bis 2006 Oberster Richter, heute Vorsitzender des Obersten Ulema-Rates

Schiitische Jihadi-Führer

- ▶ Karim Khalili
Führer der Islamischen Einheitspartei/*Wahdat* und Vizepräsident Afghanistans
- ▶ Ustad Mohammad Mohaqeq
Vorsitzender der rivalisierenden Islamischen Volkseinheitspartei/*Wahdat* und des Unterhaus-Ausschusses für religiöse Angelegenheiten
- ▶ Ayatollah Muhammad Asef Mohseni
Vorsitzender des separaten schiitischen Ulema-Rates

Quelle: Thomas Ruttig, *Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie. Strukturelle Schwächen des Staatsaufbaus und Ansätze für eine politische Stabilisierung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2008 (SWP-Studie 17/2008), S. 18.

bei. Beide Elemente stützten sich weiterhin auf die Drogenindustrie als wichtigster Einkommensquelle. In die reorganisierten politischen Netzwerke glieder-

ten sich Drogenhändler und Produzenten ein, die bislang im Hoheitsgebiet der Taleban tätig waren.

Transformation in eine Drogenökonomie (2002–2008)

Mit dem Amtsantritt Hamid Karzais Ende Dezember 2001 beginnt die vierte Phase der Transformation. Auf der Akteursebene bildet sich eine Interessenallianz aus rehabilitierten »Drogenpolitikern« (vormaligen Kriegsunternehmern), der schwachen Regierung Karzai, unterbezahlten, korruptionsanfälligen Regierungsangestellten und Verwandten hoher Politiker.³³ Die Reorganisation der Akteure geht mit einer wirtschaftlichen Transformation einher. Dank internationaler Aufbauhilfe entwickelt sich ein rudimentärer legaler Wirtschaftssektor, doch bleibt die afghanische Volkswirtschaft vom illegalen Sektor dominiert, dessen Grundlage die Drogenindustrie bildet.

Struktur der Drogenproduktion 2008

Der Begriff der Drogenindustrie umfasst ein breites Feld wirtschaftlicher Fähigkeiten: von Anbau, Produktion, Weiterverarbeitung und Schmuggel von Opiaten bis hin zu der Erhebung illegaler Schutzgelder, der Annahme von Bestechungsgeldern und der heimlichen Besteuerung der Schlafmohnern. Entsprechend breit gefächert ist das Spektrum der Nutznießer der Drogengewinne: Haushalte der Mohnbauern und Erntearbeiter, Händlernetzwerke, politische Amtsträger, staatliche Sicherheitsorgane und private Milizen sowie aufständische Gruppen. Unter ihnen bilden die Händler die treibende Kraft. Zwar werden die größten Profite in der Wertschöpfungskette jenseits der afghanischen Grenzen weiterhin auf den Schmuggelrouten nach Europa, Russland, den USA und neuerdings auch nach China, Indien und Südostasien erzielt. Doch steigern die afghanischen Händler ihren Gewinnanteil dadurch, dass sie seit 2002 einen immer größeren Anteil des Opiums (bis zu 70 Prozent) bereits auf afghanischem Territorium zu dem erheblich profitableren Heroin weiterverarbeiten lassen. Das Produktionsverhalten aller an der afghanischen

Drogenindustrie Beteiligten wird durch hohe Flexibilität an dem einen Pol der Wertschöpfungskette und durch geringe Flexibilität an dem anderen Pol bestimmt. So wird die Entscheidung auf Produzenten-seite, wie groß die Anbaufläche sein und in welchem Distrikt Schlafmohn ausgesät werden soll, sehr flexibel getroffen. Vor jeder Saison wird neu über die Aussaat des Schlafmohns entschieden, der eine einjährige Pflanze ist. Dadurch kann die Anbaufläche rasch verändert oder verlagert werden, so dass nachhaltige Erfolge bei der Drogenbekämpfung nur schwer zu erringen sind. Dagegen herrscht auf der Nachfrage-seite, dem illegalen Drogenweltmarkt, eine unerwartet geringe Preiselastizität.³⁴ Trotz der weltweiten Überproduktion und drei aufeinanderfolgenden Rekordernten in Afghanistan waren auch 2008 die Gewinnmargen hoch, so dass Anreize für einen Anbau in der nächsten Erntesaison fortbestehen.

Unter der Regierung Karzai schnellte die Opiumproduktion ab 2002 weiter in die Höhe. Die Gesamtmenge und die Anbaufläche (siehe Schaubild 3) erreichten ab 2006 neue Rekordwerte, so dass Afghanistan weltweit zum größten Produzenten aufstieg (siehe Tabelle 2). Der erstmalige leichte Rückgang 2008 scheint auf den ersten Blick den Erfolg der Maßnahmen zu bestätigen, die die internationale Gemeinschaft und die Regierung Karzai zur Drogenbekämpfung ergriffen haben. Doch stellt eine genaue Analyse der Produktionsstruktur diese Einschätzung in Frage.

Zweifel an nachhaltigem Rückgang

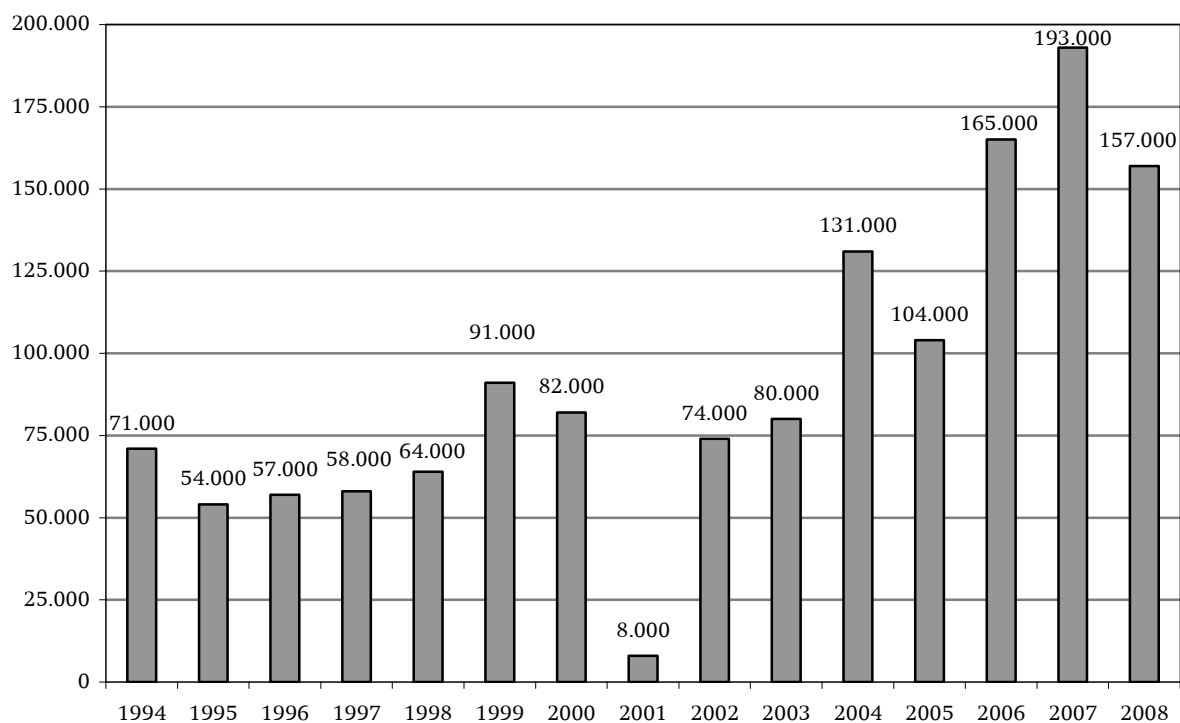
Die Anbaufläche hat sich 2008 auf 157 000 Hektar verringert, im Jahr 2007 waren es noch 193 000 Hektar. Der beachtliche Rückgang um 19 Prozent relativiert sich allerdings, wenn man die Entwicklung der Gesamtmenge an Opium in Betracht zieht. Das Gesamtvolumen war nämlich nur um 6 Prozent gesunken und belief sich 2008 auf 7700 Tonnen gegenüber 8200 Tonnen im Jahr 2007. Die Diskrepanz erklärt

³³ Vgl. Antonio Giustozzi, »War and Peace Economies of Afghanistan's Strongmen«, in: *International Peacekeeping*, 14 (Januar 2007) 1, S. 75–89. Am Beispiel der einflussreichsten Kriegsherren beschreibt der Autor deren Wandel zu Politikern, Geschäftsleuten und Hintermännern der Drogen- und Schattenwirtschaft nach 2001.

³⁴ Diese Angabe und die folgenden Zahlen sind entnommen aus: UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2008. Executive Summary* [wie Fn. 1].

Schaubild 3

Anbaufläche von Schlafmohn 1994–2008 (in Hektar)



Quelle: UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2008. Executive Summary*, August 2008, S. 3, <www.unodc.org/documents/publications/Afghanistan_Opium_Survey_2008.pdf>.

Tabelle 2

Afghanistans Anteil an der weltweiten Opiumproduktion 1998–2008

Jahr	Afghanistans Opiumproduktion (in Tonnen)	Weltweite Opiumproduktion (in Tonnen)	Anteil Afghanistans an der weltweiten Opiumproduktion (in Prozent)
1998	2693	4346	62%
1999	4565	5764	79%
2000	3276	4691	70%
2001	185	1596	12%
2002	3400	4491	76%
2003	3600	4765	76%
2004	4200	4850	87%
2005	4100	4620	89%
2006	6100	6610	92%
2007	8200	8847	93%
2008	7700	8298	93%

Quelle: übersetzte Version von Table 35 »Afghanistan's Contribution to Global Opium Production«, aus: UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2008*, November 2008, S. 92, <www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan_Opium_Survey_2008.pdf>.

sich aus dem neuen Ertragsrekord: von 42,5 Kilogramm pro Hektar im Jahr 2007 war der Ertrag 2008 auf 48,8 Kilogramm pro Hektar gestiegen, was auf professionellere Anbau- und Bewässerungsmethoden hindeutete.³⁵ Die UNODC räumte ein, dass die Vernichtung von Mohnfeldern jedenfalls kaum zu dem Produktionsrückgang beigetragen hatte. Die Reduzierung der Anbaufläche erklärte sie unter anderem mit der erfolgreichen Aufklärungskampagne einiger engagierter Gouverneure unter traditionellen Autoritäten auf dem Land (Dorfälteste und Mullahs). Allerdings hinterfragte die UNODC nicht die Motive dieser Gouverneure. Geht es politisch ambitionierten Politikern tatsächlich um die Bekämpfung der Drogenindustrie? Oder wollen sie primär ihre Chancen im Kabuler Machtkampf und auf präferentiellen Zugang zu internationaler Aufbauhilfe erhöhen, indem sie sich demonstrativ von Drogenanbau und Weiterverarbeitung als »schmutzigem Geschäft« distanzieren?³⁶ Eine ostentative Abgrenzung fällt ihnen leicht, weil sie bereits genügend Ressourcen aus illegalen Geschäften angesammelt haben. Außerdem sichert ihnen ihr neues, »sauberes« Image höhere Schutzgelder aus der Drogenindustrie und ganz allgemein aus dem illegalen Wirtschaftssektor, insbesondere wenn wichtige Schmuggelrouten durch ihre Provinzen führen, wie das beispielsweise in Balkh und Nangarhar der Fall ist.³⁷

Den Produktionsrückgang führte die UNODC aber auch auf die Dürre und den dramatischen Anstieg der Nahrungsmittelpreise in Afghanistan zurück, der seit Frühjahr 2008 eingetreten war. Der Preisanstieg hatte viele Bauern veranlasst, wegen der vergleichsweise größeren Gewinnspanne und der niedrigeren Arbeitskosten Weizen anzubauen.³⁸ Doch könnten gerade die

Dürre und die Hungerkatastrophe vom Winter 2008/2009 diese Bauern neuerlich zum Anbau von Schlafmohn gezwungen haben. Um im Winter zu überleben, müssen viele von ihnen Kredite bei Drogenhändlern aufnehmen. Da Händler Kredite zusammen mit der neuen Aussaat verteilen, dürften sich viele Bauern wieder für den Mohnanbau entscheiden, um ihre Schulden zurückzuzahlen. Angesichts dessen ist wohl nicht mit einem nachhaltigen Produktionsrückgang zu rechnen.

Die Wechselbeziehung zwischen Instabilität, Neo-Taleban und Drogenproduktion

Mit dem Erstarken der aufständischen Gruppen im Süden und Osten seit 2006 verschärfte sich die Nord-Süd-Spaltung, die die geographische Verteilung der Anbauflächen kennzeichnete. 2008 konzentrierte sich die Opiumproduktion auf nur sieben der 34 Provinzen Afghanistans, die sämtlich im Süden und Südwesten lagen. Diese Provinzen waren für 98 Prozent der gesamten Opiumproduktion verantwortlich (gemessen an der Anbaufläche): Helmand 66 Prozent, Kandahar 9 Prozent, Uruzgan 6 Prozent, Farah 10 Prozent; auf Nimroz, Zabul und Daikundi entfielen die übrigen 7 Prozent in dieser Gruppe. Den kleinen Rest von 2 Prozent steuerten die anderen Provinzen bei.

Dieser Befund scheint die Wechselwirkung zwischen hoher Instabilität, faktischer Herrschaftskontrolle durch aufständische Kommandanten und professioneller Drogenproduktion zu bestätigen. Die reorganisierten Neo-Taleban erheben verdeckt eine zehnprozentige Landwirtschaftssteuer (*ushr*) auf den Mohnanbau und bieten als Gegenleistung Schutz vor der Vernichtung der Felder an. Wer den Aufständischen allerdings einseitig die Schuld für die Drogenproduktion gibt, wird der komplexen Akteursstruktur nicht gerecht. Denn die Neo-Taleban können die Kontrolle über die Anbauggebiete nur in Kooperation mit anderen Akteuren und politischen »Schutzherrn« ausüben.³⁹ Die Zusammenarbeit fördert die Bildung einer heterogenen Interessenallianz, die als »Oppo-

35 Die südafghanischen Händler lieferten höherwertige Samen, die ertragreicher waren. Auch waren die dortigen Ernteexperten besser ausgebildet. Vgl. Shaw, »Drug Trafficking and the Development of Organized Crime in Post-Taliban Afghanistan« [wie Fn. 27], S. 206.

36 Vgl. ebd., S. 197–198.

37 Zur Vorgeschichte der beiden Gouverneure Ustad Mohammad Atta (Balkh) und Gul Agha Sherzai (Nangarhar, vormals Gouverneur von Kandahar) vgl. Giustozzi, »War and Peace Economies of Afghanistan's Strongmen« [wie Fn. 33].

38 Die Arbeitskosten für den Anbau von Schlafmohn sind zwei- bis dreimal so hoch wie beim Anbau von Weizen, weil vor allem während der Ernte erheblich mehr Arbeitskräfte gebraucht werden: Pro Hektar Anbaufläche werden 350 Mannstunden für die Gewinnung von Schlafmohn und nur 200 Mannstunden für jene von Weizen benötigt. Vgl. Edouard Martin/Steven Symansky, »Macroeconomic Impact of the

Drug Economy and Counter-Narcotics Efforts«, in: Buddenberg/Byrd (Hg.), *Afghanistan's Drug Industry* [wie Fn. 27], S. 30.

39 Vgl. Antonio Giustozzi, *Koran, Kalashnikov, and Laptop. The Neo-Taliban Insurgency in Afghanistan*, New York 2008.

Übersicht

Bisherige Ansätze der Drogenbekämpfung

Seit 2002 haben die afghanische Regierung und internationale Organisationen verschiedene Konzepte und Instrumente angewandt. Die Regierung in Kabul hat ihre »Nationale Drogenkontrollstrategie« mehrmals überarbeitet. Darin wird betont, dass ein mehrjähriger Zeithorizont und ein nachhaltiger Prozess notwendig seien. Im Kampf um eine Reduzierung der Drogenanbauflächen wird der alternativen landwirtschaftlichen Nutzung dieser Flächen der Vorzug gegenüber dem Einsatz von Chemikalien und Sprühflugzeugen gegeben. Doch leidet die Strategie an drei zentralen Defiziten: Es mangelt an der Setzung kurzfristiger Prioritäten und an einer wirksamen Koordination der verschiedenen Komponenten. Zudem ist die Finanzierung unzulänglich und schließlich fehlt der politische Wille zur Umsetzung.

Afghanische und internationale Ansätze legen den Fokus auf drei Instrumente:

- ▶ *Fokus auf Herstellung* (Hauptinstrument): physische Vernichtung der Ernte oder erzwungener Anbauverzicht der Mohnbauern. Die physische Vernichtung erfolgt entweder durch die »Zentralen Mohnvernichtungstruppen« oder im Rahmen der »Gouverneurs-geführten Vernichtung« durch Einsatz von Polizei- und Spezialtruppen auf Provinzebene. Druck zum Verzicht auf den Drogenanbau üben Distriktbeamte, Dorfräte und Mullahs aus. Drei Gründe erklären die geringe, nicht nachhaltige und tendenziell sogar kontraproduktive Wirkung: (1) Die Vernichtung ist insofern schwierig, als der Anbau kurzfristig auf andere Felder verlagert werden kann. (2) Poli-

tischer Widerstand und Korruption bei der Umsetzung treiben Mohnbauern dazu, sich unter den Schutz von Aufständischen und lokalen »Schutzherren« zu begeben. (3) Bei der Vernichtung werden die verdeckten strukturellen Antriebskräfte der Drogenindustrie außer acht gelassen.

- ▶ *Fokus auf Vertrieb und Weiterverarbeitung* (im Aufbau befindliches Instrument): Unterbrechung der Schmuggelrouten, Beschlagnahmung und Verbrennung der Lieferungen, Zerstörung von Heroinlaboren, Verhaftung von Händlern, Ausbau der Drogenpolizei und spezieller Gerichte. Die Wirkung ist begrenzt, da der Abschreckungseffekt durch korruptionsbedingt mangelhafte Implementierung, Freipressung von Verhafteten, faktische Immunität von Großhändlern und »politischen Patronen« geschmälert wird. Der Verrat von Konkurrenten an Straforgane dient dazu, den Drogenmarkt in den Händen weniger zu konsolidieren.
- ▶ *Fokus auf Substitution* (Aktionismus auslösendes Instrument): Förderung des Anbaus alternativer Saatgüter und Früchte, Erschließen alternativer Einkommensmethoden. Trotz der vielen international finanzierten Initiativen ist die Wirkung beschränkt, weil die Projekte lokal begrenzt sind und ökonomische ebenso wie soziale Abhängigkeiten zu wenig berücksichtigen. Stattdessen werden nun konzeptionell umfassendere Programme gefordert. Ihre Erprobung in der Praxis steht aber noch aus.

sitionelle Militante Kräfte« (OMK) bezeichnet wird.⁴⁰ Unter Leitung der Neo-Taleban umfasst die OMK militante Führer wie beispielsweise die Paschtunen Gulbuddin Hekmatyar (in Nord- und Ostafghanistan aktiv) oder Jalaluddin Haqqani und seinen Sohn Sirajuddin (von Waziristan aus im Südosten Afghanistans aktiv), die dem Netzwerk von al-Qaida nahestehen.

⁴⁰ Vgl. Citha D. Maaß, *Eskalation in Afghanistan und der Tornado-Einsatz. Deutsche Initiativen für eine umfassende Stabilisierungsstrategie gefordert*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2007 (SWP-Aktuell 14/2007), <www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3793>.

hen. Zur OMK gehören aber auch Drogenhändler und organisierte kriminelle Gruppen, die der Ideologie der Neo-Taleban fernstehen.

Stillschweigende Kontakte mit OMK-Gruppen dürften aber auch Vertreter der Regierung Karzai pflegen, die in den südlichen Provinzen Gouverneurs- oder andere hohe Posten einnehmen. Dies trifft beispielsweise auf die Mitglieder des Akhundzada-Clans in Helmand zu, der seit Jahrzehnten eine leitende Funktion in der dortigen Drogenindustrie hat und dessen Führer Sher Mohammad als Provinzgouverneur eine Schlüsselrolle im südafghanischen Drogenmarkt

spielte.⁴¹ Im Herbst 2005 ernannte ihn Karzai zum Senator im afghanischen Oberhaus in Kabul, um ihn aus seiner Region zu entfernen und seinen Einfluss zu schwächen. Doch hat der Clan seine zentrale Rolle bewahren können, da seine Milizen die US-geführten Truppen bei ihrem Einsatz im Rahmen der Operation Enduring Freedom (OEF) unterstützen.

Verbindungen zu dem eng miteinander verflochtenen Drogenmarkt in Helmand und Kandahar werden auch Karzais Bruder Ahmad Wali Karzai nachgesagt. Wali Karzai ist Vorsitzender des Provinzrats in Kandahar und wird seit 2004 in UN-Kreisen und seit 2008 auch in internationalen Medien der Beteiligung am Heroinhandel verdächtigt.⁴² Am 28. Oktober 2009 veröffentlichte die *New York Times* die lancierte Nachricht, dass Ahmed Wali Karzai seit acht Jahren von der CIA finanziert werde und als wichtiger Verbindungsmann bei der Aufstandsbekämpfung fungiere.⁴³ Wali Karzais mutmaßliche Verwicklung in den Drogenhandel wurde von einem Vertreter der US-Regierung in ausweichender Form so kommentiert: Es lägen »keine einschlägigen Beweise« vor, die »vor einem Gericht Bestand hätten«.⁴⁴

41 Vgl. Alain Labrousse, »Angriff auf die falschen Ziele. Der Krieg gegen die Drogen wird von Machtpolitik geleitet«, in: *Welt-Sichten*, November 2008, <www.welt-sichten.org/artikel/art-11-008/angriff-auf-die-falschen-ziele.html>.

42 Die Autorin wurde darüber im Mai 2004 in Kandahar von einem Mitarbeiter der United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) vertraulich informiert. Vgl. Abdul Waheed Wafa, »Brother of Karzai Denies Links to Heroin«, in: *New York Times*, 7.10.2008, <www.nytimes.com/2008/10/07/world/asia/07afghan.html?ref=asia>.

43 Vgl. Dexter Filkins/Mark Mazzetti/James Risen, »Brother of Afghan Leader Is Said to Be on C.I.A. Payroll«, in: *New York Times*, 28.10.2009, <www.nytimes.com/2009/10/28/world/asia/28intel.html?_r=1&ref=world>; Matthias Gebauer, »Der Al Capone von Kandahar. CIA-Mission in Afghanistan«, in: *Spiegel online*, 28.10.2009, <www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,657878,00.html>.

44 Der Bruder des Präsidenten hat systematisch und offenkundig die Präsidentschaftswahlen am 20. August 2009 zugunsten seines Bruders in der gesamten Provinz Kandahar gefälscht. Die nachfolgenden Untersuchungen der unabhängigen Wahlbeschwerdekommision (*Electoral Complaints Commission*) hat Wali Karzai unbeschadet überstanden, weil die Kommission kein ausreichendes Beweismaterial für seine direkte Beteiligung gefunden hat. Eventuelle Zeugen haben sich, aus Furcht vor Repressalien, nicht gemeldet.

Irreführendes Erfolgskriterium

Die UNODC bemisst Fortschritte in der Drogenbekämpfung primär daran, wie viele Provinzen »mohnanbaufrei« gemacht worden sind. Eine Provinz gilt als »frei«, wenn die Anbaufläche auf weniger als 100 Hektar geschrumpft ist. UNODC hebt die positive Entwicklung hervor: Waren von den 34 Provinzen 2006 lediglich 6 anbaufrei, stieg die Zahl 2007 bereits auf 13 und 2008 sogar auf 18, das heißt, in über der Hälfte aller Provinzen wurde mithin kein Schlafmohn mehr angebaut.

Die Erfolgsbilanz ist beachtlich, stützt sich allerdings auf nur ein einziges Produkt: Opium. Dagegen lässt sie außer acht, dass die Produktpalette inzwischen diversifiziert worden ist. So erlebt die Herstellung von Heroin aus Opium innerhalb Afghanistans einen stetigen Aufschwung. Für 2008 wurde geschätzt, dass 60 bis 70 Prozent des gewonnenen Opiums in mobilen Laboren zu Morphin und Heroin weiterverarbeitet wurden.⁴⁵ Für die Heroinherstellung wird Acetanhydrid benötigt, das wie Wasser aussieht. Acetanhydrid muss daher in großen Mengen nach Afghanistan geschmuggelt werden – eine weitere Einnahmequelle innerhalb der Drogenindustrie. Einen signifikant ansteigenden Anteil an der afghanischen Exportpalette nimmt neuerdings auch Haschisch ein, das aus Cannabis (Hanf) gewonnen wird. Als Folge der Schlafmohnbekämpfung sind immer mehr Bauern auf den Anbau von Cannabis umgestiegen. Cannabis wird auch in Provinzen angebaut, die offiziell als »mohnanbaufrei« gelten. Finanziell lohnt sich der Cannabisanbau. Zwar liegen die *Bruttogewinne* aus dem Anbau von Schlafmohn über denen von Cannabis, doch erbringt der Cannabisanbau auf einem Hektar Land infolge der niedrigeren Arbeitskosten einen höheren

45 Für 1995 wurde der Anteil des zu Heroin weiterverarbeiteten Opiums auf nur 41 Prozent geschätzt. Das in Afghanistan gewonnene Opium besitzt einen deutlich höheren Morphingehalt; unter den afghanischen Provinzen wird in Badakhshan der höchste Gehalt erzielt. In Südostasien beispielsweise beträgt die Rate 10:1, das heißt, aus 10 Kilogramm Opium wird 1 Kilogramm Heroin gewonnen. Dagegen beträgt die Rate in Afghanistan 7:1 – es werden also nur 6 bis 7 Kilogramm Opium benötigt, um 1 Kilogramm Heroin zu produzieren. Auf dieser Basis konnte aus den für 2008 geschätzten 7700 Tonnen eine Menge von 1100 Tonnen Heroin gewonnen werden, wovon nur 30 bis 40 Prozent in noch nicht weiterverarbeitetem Zustand exportiert wurden. UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2008* [wie Fn. 1], S. 9; Martin/Symansky, »Macroeconomic Impact of the Drug Economy and Counter-Narcotics Efforts« [wie Fn. 38], S. 26.

Nettogewinn.⁴⁶ Mitte der zweitausender Jahre ist Afghanistan nicht nur zum weltweit größten Lieferanten für Opium, sondern auch für Cannabis aufgestiegen.⁴⁷

Schließlich sind noch zwei Aspekte der Drogenindustrie zu berücksichtigen, die bislang überhaupt nicht wahrgenommen oder aus politischen Gründen vernachlässigt wurden: Produktionsüberschüsse und eine selektive politische Blindheit gegenüber einflussreichen Drogenhändlern. Die geringe Preiselastizität hat dafür gesorgt, dass trotz mehrmaliger Rekordernten starke Anreize für eine anhaltend hohe Opiumproduktion fortbestehen. Auf dem globalen Drogenmarkt ist aber die Nachfrage nicht in gleichem Maße gestiegen wie die Produktion. Deshalb ging UNODC Anfang 2008 erstmals der Frage nach, wo das überschüssige Opium abgeblieben war. Nachforschungen ergaben, dass die Bauern in den verschiedenen Landesteilen Afghanistans nur geringe Lagerbestände gehortet hatten. Folglich müssen die enormen Überschüsse von afghanischen Großhändlern und ihren internationalen Vertriebspartnern in geheimen Lagern versteckt worden sein. Besorgt warnt UNODC vor dieser »Zeitbombe für öffentliche Gesundheit und globale Sicherheit«.⁴⁸

Ein nicht minder heikles Thema ist die selektive politische Blindheit der internationalen Gemeinschaft gegenüber Großhändlern und Drogenpolitikern, die hohe Posten in der Regierung Karzai innehaben. Die Wechselbeziehung zwischen aufstandsbedingter Instabilität und hoher Drogenproduktion hat die Neo-Taleban in den Fokus der internationalen Drogenbekämpfung gerückt. Dagegen herrscht eine Laissez-faire-Politik gegenüber lokalen Kommandanten und denjenigen Kräften vor, die zwar ebenfalls in die Drogenindustrie involviert sind, die aber den Geheimdiensten der US-geführten OEF-Koalitionskräfte und den ISAF-Truppen als Verbündete und Informationsquellen dienen. Das Hochschnellen der Drogenproduktion ab 2002 wurde auch dadurch begünstigt, dass die CIA in ihrem Anti-Terror-Krieg Kommandanten im Süden und Osten Afghanistans mit »mehreren hundert Millionen US-Dollar« kaufte und es anschließend

duldete, dass diese Kommandanten die Gelder in Kredite für Mohnbauern umsetzten.⁴⁹

Laissez-faire herrscht auch gegenüber der Spitze der afghanischen Machtpyramide. UNODC beklagt, dass die afghanische Regierung und die internationalen Geber nicht den politischen Willen aufbringen, gesuchte Drogenhändler vor Gericht zu stellen.⁵⁰ Den internationalen Gebern wird vorgeworfen, dass sie Karzais schützende Hand über Amtsträgern mit vermutetem Drogenhintergrund zu lange toleriert haben. Beispielsweise duldete die internationale Gemeinschaft drei Jahre lang, dass Karzai den als inkompetent geltenden Innenminister Ahmad Moqbel Zarar im Amt beließ und eine Reform des Innenministeriums hinauszögerte, das als »Kabuls korruptestes Ministerium« gilt. Die meisten der Angestellten sind in Schutzgelderpressung, Patronagesysteme, Netzwerke von Drogenhandel und andere Machenschaften organisierter Kriminalität verwickelt.⁵¹ Erst im Oktober 2008 gab Karzai dem Druck der USA nach und setzte mit Mohammad Hanif Atmar einen Innenminister ein, der als »afghanischer Herkules« den Augiasstall des Innenministeriums und der Polizei ausmisten sollte.⁵²

Verflechtung politischer Interessen

Das Zusammenwirken der verschiedenen Akteure fördert eine Drogenökonomie, die ihrerseits die Machtstrukturen der entstehenden Nachkriegsordnung bestimmt. Ab 2002 bildete sich eine Interessenallianz zwischen Präsident Karzai und den früheren Kriegsunternehmern heraus. Karzai erkaufte sich auf der Außerordentlichen Ratsversammlung (*Emergency Loya Jirga*) im Mai und Juni 2002 die Unterstützung der Drogenpolitiker für seine Wahl als Interimspräsident mit politischen Zugeständnissen, unter tatkräftiger Mithilfe des damaligen US-Sonderbeauftragten und

⁴⁶ Vgl. UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2008. Executive Summary* [wie Fn. 1], S. viii.

⁴⁷ Vgl. UNODC, *Afghanistan. Opium Winter Rapid Assessment Survey*, Februar 2008, Preface, <www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghan-winter-survey-Feb08-short.pdf>.

⁴⁸ Vgl. UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2008. Executive Summary* [wie Fn. 1], S. viii.

⁴⁹ Vgl. Goodhand, »Corrupting or Consolidating the Peace?« [wie Fn. 20], S. 409.

⁵⁰ Vgl. UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2008. Executive Summary* [wie Fn. 1], S. viii.

⁵¹ Vgl. Andrew Wilder, *Cops or Robbers? The Struggle to Reform the Afghan National Police*, Kabul: Afghan Research and Evaluation Unit (AREU), Juli 2007 (Issues Paper Series), S. 52–53, <www.areu.org.af>.

⁵² Ob sich Hanif Atmar gegen die Klientelsysteme im Innenministerium durchsetzen wird, bleibt allerdings abzuwarten. Vgl. John F. Burns, »Afghan President, Pressured, Reshuffles Cabinet«, in: *New York Times*, 11.10.2008, <www.nytimes.com/2008/10/12/world/asia/12afghan.html>.

späteren US-Botschafters Zalmay Khalilzad. Die meisten früheren Kriegsunternehmer nutzten ihre politische Rehabilitierung durch die internationale Gemeinschaft, um sich innerhalb der entstehenden Nachkriegsordnung neue Machtpositionen aufzubauen. Dabei waren sie auf den Aufbau staatlicher Institutionen angewiesen, die ihnen Zugang zu offiziellem Status, politischer Macht und finanziellen Pfründen (Korruptionsgewinne) eröffneten. In denjenigen Regionen, in denen die schwache Regierung Karzai das staatliche Gewaltmonopol und rechtsstaatliche Ordnungsverfahren nicht durchsetzen konnte, fungierten diese »Wendepolitiker« als regionale »Sicherheitsunternehmer«. Gestützt auf ihre lokalen Milizen »verkauften« sie Sicherheit gegen Schutzgelder⁵³ und gingen dabei auch pragmatisch Allianzen mit Kommandanten der reorganisierten Neo-Taleban, Gulbuddin Hekmatyar und weiteren Gliedgruppen der OMK ein.

Die Präsidentschaftswahl im Oktober 2004 markiert eine Zäsur, weil sie Präsident Karzai formale Legitimation verschafft hat. In der Folgezeit ist jedoch Karzais schwache Regierungsführung immer offensichtlicher geworden. Der Präsident ist zunehmend auf die Unterstützung der »Wendepolitiker« angewiesen. Dadurch hat sich ab 2005 die Zusammenarbeit zwischen den reorganisierten Machteliten und der Regierung Karzai konsolidiert (siehe Schaubild 4). Karzai sichert sich den politischen Rückhalt der »Wendepolitiker« und diese festigen unter dem Schutz der Regierung ihre Patronagesysteme innerhalb der staatlichen Institutionen und im gesellschaftlichen Machtgeflecht ihrer regionalen Hochburgen. Da die Kabuler Regierung nur geringen Schutz für legale Aktivitäten bieten kann, floriert die Drogenwirtschaft in dem schwachen Sicherheitsumfeld. Zum Alltagsgeschäft der Drogenindustrie gehört, dass Regierungsangestellte bestochen werden, damit sie als Gegenleistung die Drogenströme ungehindert innerhalb Afghanistans und an den Grenzübergängen zu den internationalen Transitrouten fließen lassen. Hohe illegale Geldzahlungen heizen die politische Korruption an und untergraben den Ausbau der staatlichen

Institutionen. Die mächtigen Schutzherren der Drogenindustrie (offizielle Amtsträger wie illegale Großhändler) überwachen und regulieren Produktionsstruktur und Drogenvertrieb.

Nicht die Produzenten, das heißt etwa 366 000 bis 500 000 Mohnbauern,⁵⁴ sondern die kleine Gruppe von Großhändlern entscheidet über Produktionsveränderungen in der Drogenindustrie. Zugleich ziehen sie die Fäden in der eng mit dem politischen System verflochtenen Drogenökonomie. Im Unterschied zu anderen drogenproduzierenden Staaten bilden sie jedoch kein geschlossenes Kartell und üben keine kartellartige Kontrolle über die Festlegung von Preisen oder strukturelle Veränderungen aus.⁵⁵ Zwar lassen sich einige Kämpfe im Süden und entlang der innerafghanischen Transitrouten auf einen Drogenhintergrund zurückführen, doch werden bislang kaum echte »Drogenkriege« zwischen rivalisierenden Mafiaorganisationen beobachtet, wie sie von lateinamerikanischen Drogenkartellen bekannt sind. Vielmehr ist für die Drogenökonomie Afghanistans kennzeichnend, dass unterschiedliche Akteure mit teils illegalem und teils legalem Status zusammenarbeiten und dabei auch familiäre Clanbindungen nutzen, um den Drogenmarkt zu regulieren. Wenn es ihr gemeinsames Interesse erfordert, kooperieren sie dabei auch über ethnische und regionale Grenzen hinweg. Allerdings können selbst die größten Händler ihren Einfluss bislang kaum über die afghanischen Staatsgrenzen hinaus geltend machen und haben deshalb auch keine Kontrolle über die internationalen Absatzmärkte in Europa, Russland oder Asien.

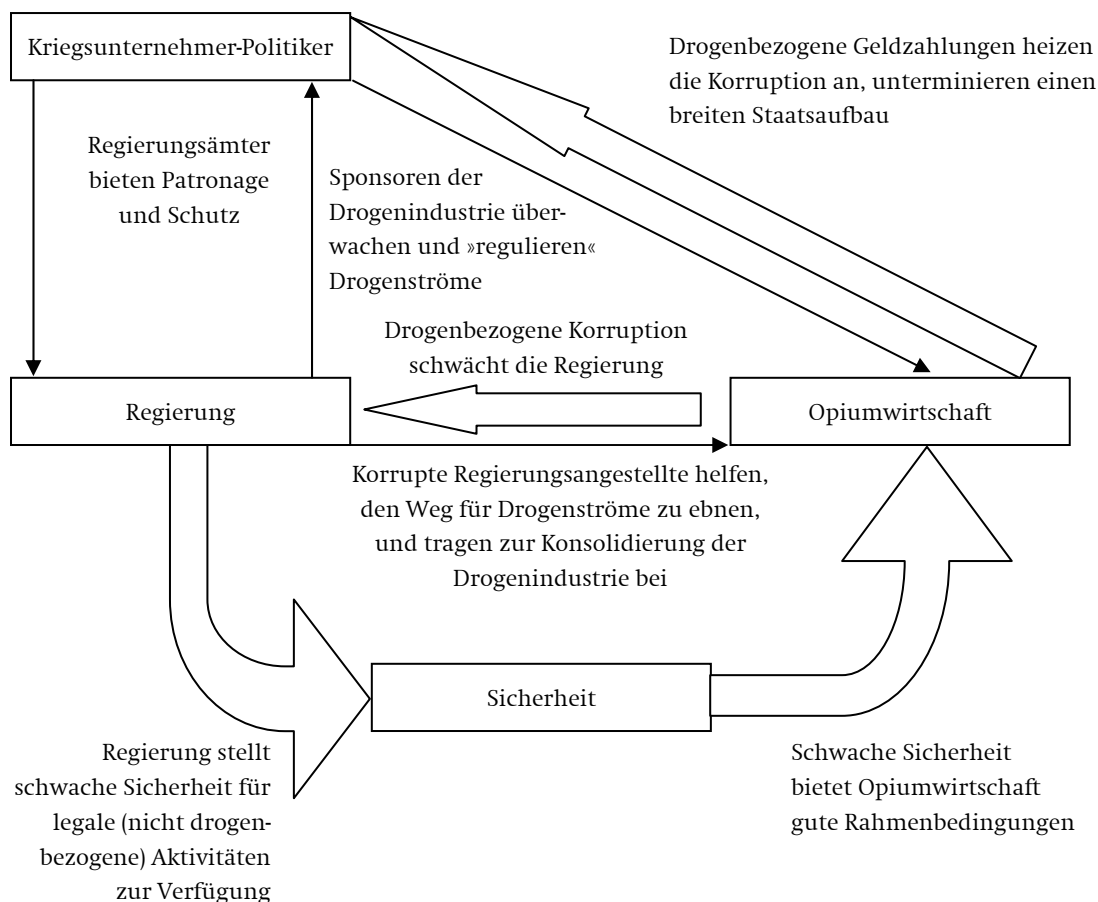
Die politische Interessenallianz auf nationaler Ebene stützt sich auf eine hierarchisch gegliederte Pyramide aus Schutz- und Patronagesystemen, die von der Hauptstadt bis in entlegene Anbauggebiete reichen. An der Spitze stehen politische Schutzherren in der Kabuler Regierung, die Basis setzt sich aus unzähligen kleinen Mohnbauern in den afghanischen Dörfern zusammen (siehe Schaubild 5, S. 27). Die Pyramide spiegelt ein komplexes Kontroll-, Schutz- und Abhängigkeitsgeflecht, in dem die »Wendepolitiker« die dem äußeren Schein nach legale »politische Oberwelt« und die Drogennetzwerke die illegale »kriminelle Unter-

⁵³ Vgl. Conrad Schetter, »Grauzonen der Macht. Warlords und Bürgerkriegsökonomie in Afghanistan«, in: Claudia Gomm-Ernsting/Annett Günther (Hg.), *Unterwegs in die Zukunft. Afghanistan – drei Jahre nach dem Aufbruch vom Petersberg. Grundlagen und Perspektiven deutsch-afghanischer Sicherheitskooperation*, Berlin 2005, S. 113; Jonathan Goodhand, »Frontiers and War: The Opium Economy in Afghanistan«, in: *Journal of Agrarian Change*, 5 (April 2005) 2, S. 203.

⁵⁴ 2006 wurde die Zahl der Mohnbauern (exklusive mitarbeitender Familienmitglieder und angeheuerter Saisonarbeiter) auf 448 000 geschätzt. 2007 stieg ihre Zahl auf 509 000 an und sank 2008 auf 366 500 ab. Vgl. UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2008* [wie Fn. 1], S. 125.

⁵⁵ Vgl. Byrd, *Responding to Afghanistan's Opium Economy Challenge* [wie Fn. 21], S. 8.

Schaubild 4
Konsolidierung der Drogenindustrie



Quelle: übersetzte Version von Figure 4, »Consolidations of the Drug Industry«, aus: William A. Byrd, *Responding to Afghanistan's Opium Economy Challenge: Lessons and Policy Implications from a Development Perspective*, Washington, D.C.: World Bank, März 2008, S. 15, <www-wds.worldbank.org/servlet/WDSCContentServer/WDSP/IB/2008/03/04/000158349_20080304082230/Rendered/PDF/wps4545.pdf>.

welt« bilden. Die symbiotische Beziehung zwischen »Oberwelt« und »Unterwelt« wird durch staatliche Institutionen abgesichert, beispielsweise durch das Kabuler Innenministerium und die von ihm kontrollierte Polizei bis hinunter zum Provinz- und Distrikt-polizeichef oder einem entsprechenden Regierungsvertreter.⁵⁶

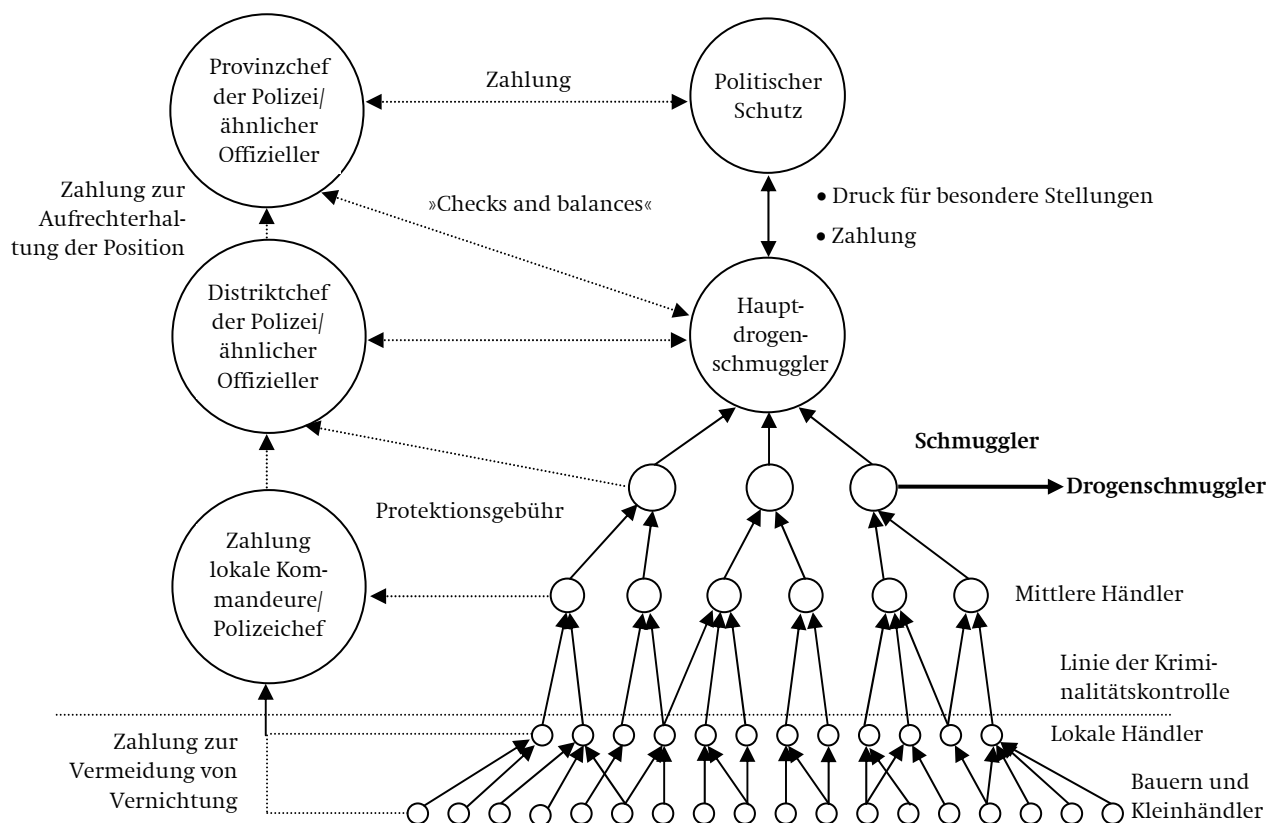
Die Mohnbauern in der Sockelzone sind auf die Kleinsthändler im Dorf angewiesen, weil sie ihnen das Opium abkaufen oder gegen Lebensmittel eintauschen. Auch erhalten sie von den Kleinsthändlern Zugang zu Krediten, Mohnsamen, Dünger und Pesti-

ziden. Beide Gruppen müssen Schutzgeld an lokale Autoritäten zahlen: Polizisten, Regierungsvertreter, lokale Kommandanten oder lokale Gewaltakteure der Neo-Taleban beziehungsweise OMK-Gliedgruppen. Die Bauern zahlen Schutzgeld, damit ihre Mohnfelder nicht zerstört werden, und die Kleinsthändler, damit sie das Opium ungehindert zu den mittelgroßen Händlern außerhalb des Dorfgebietes transportieren können.

Den Übergang zur Ebene der mittelgroßen Händler markiert die »Grenzlinie der Kriminalitätskontrolle«. Die mittleren Händler arbeiten am Rande der »kriminellen Unterwelt«. Nach unten können sie ihre Handelsbeziehungen relativ flexibel gestalten und müssen sie nur wenig tarnen. Dagegen sind sie nach oben in Netzwerke und Beziehungsgeflechte integriert, die

⁵⁶ Vgl. Shaw, »Drug Trafficking and the Development of Organized Crime in Post-Taliban Afghanistan« [wie Fn. 27], S. 198ff.

Schaubild 5
Schutz- und Patronagebeziehungen



Quelle: Mark Shaw, »Drug Trafficking and the Development of Organized Crime in Post-Taliban Afghanistan«, in: Doris Buddenberg/ William A. Byrd (Hg.), *Afghanistan's Drug Industry. Structure, Functioning, Dynamics, and Implications for Counter-Narcotics Policy*, UNODC/The World Bank, o.O., November 2006, Figure 7.1, S. 200, <www.unodc.org/pdf/Afgh_drugindustry_Nov06.pdf>.

sich im Zuge der Konsolidierung fortschreitend fester organisieren und immer größerer Geheimhaltung unterliegen. Schutzgelder zahlen sie an die nächsthöheren Ränge der Polizeikräfte und Regierungsvertreter sowie an lokale oder regionale »Sicherheitsunternehmer«.

Von der mittleren Ebene aufwärts verjüngt sich die Pyramide deutlich, Transaktionen erfolgen nur noch unter größter Geheimhaltung. Das operative Geschäft (Schmuggel und Weiterverarbeitung zu Heroin) liegt in den Händen einer zusehends geschlossener werdenden Gruppe von großen Schmugglern. Sie organisieren den Drogentransport innerhalb Afghanistans oder über die Grenzen hinweg bis zur Übergabe an internationale Drogenringe. Bei dem fortwährend riskanteren Grenztransport bedienen sie sich auch vermärter Gelegenheitschmuggler und bestechen routine-

mäßig Grenzbeamte auf beiden Seiten.⁵⁷ Außerdem fließen Schutzgelder an die entsprechenden Distriktverantwortlichen in den Regierungsinstitutionen.

An der Spitze der Pyramide steht die kleine »Schmugglerelite«, die nur wenige Dutzend Schlüsselpersonen umfasst und den nationalen Drogenmarkt beherrscht. Diese Elite überlässt das »schmutzige Geschäft« den Großhändlern, die im Allgemeinen von einer einzigen Schlüsselperson abhängig sind und von dieser streng kontrolliert werden. Die Schmugglerelite kollaboriert mit den »Wendepolitikern«, von denen viele im Zuge des Konsolidierungsprozesses aus dem elitären Kreis ausgeschieden und in die »politische Oberwelt« übergewechselt sind. Die Schlüsselpersonen

⁵⁷ Vgl. Friederike Böge, »Für dreißig Euro das Leben riskiert«, in: *Welt-Sichten*, November 2008, <www.welt-sichten.org/artikel/art-11-008/fuer-dreissig-euro-das-leben-riskiert.html>.

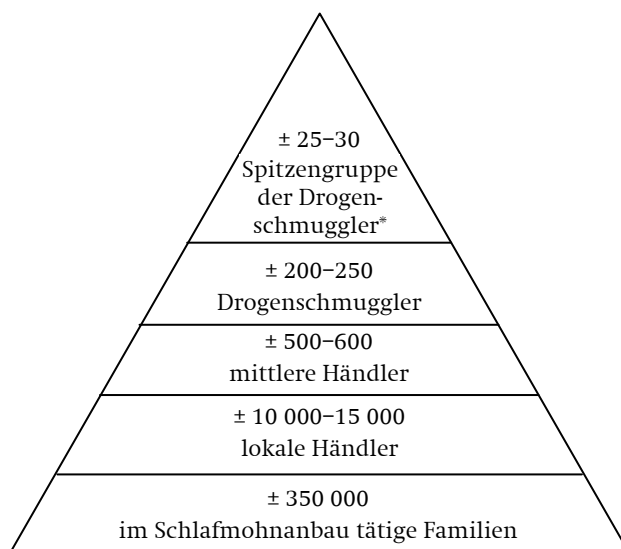
sichern sich politische Protektion dadurch, dass sie entsprechend hohe Summen an Gouverneure oder Polizeichefs auf der Distrikt- und Provinzebene transferieren oder direkt auf Bankkonten der Kabuler Politiker in Dubai weiterleiten.

In der hierarchisch aufgebauten Pyramide gewährleisten gegenläufige Abhängigkeits- und Kontrollwege Effektivität, Geheimhaltung und politischen Schutz. Von unten nach oben wirkt die persönliche Abhängigkeit der Produzenten und Händler von ihrem jeweils übergeordneten Patron, der den Vertrieb garantiert und durch Schutzgeldzahlungen auf der jeweiligen Ebene politisch absichert. Die staatlichen Empfänger der Schutzgelder sind ebenfalls in ein hierarchisches Abgabesystem eingebunden, denn sie müssen einen Teil ihrer illegalen Einnahmen an ihre jeweiligen Vorgesetzten abtreten und fördern dadurch die Korruption innerhalb der staatlichen Institutionen. Ergänzt werden die persönlichen Patronagesysteme durch Kontrollmechanismen, die von oben nach unten wirksam sind. So lassen die Schlüsselpersonen überprüfen, ob die Schutzzahlungen auch tatsächlich von den Vertriebskräften an die politischen und administrativen »Schutzherren« auf der jeweiligen Ebene entrichtet worden sind.

Drei Faktoren wirken zusammen mit dem Resultat, dass sich die politische Interessenallianz durch eine »Marktbereinigung« festigt: Die Schutzherren der »politischen Oberwelt« dehnen ihren Einfluss aus, die Schmugglerelite verschärft Kontrolle und Geheimhaltung der Transaktionen und die internationale Gemeinschaft drängt die Regierung Karzai zu einer wirksameren Drogenbekämpfung. Letzteres erhöht wiederum die »Betriebskosten« und fördert die Korruption im politischen System. Im Zuge dieses Prozesses konzentrieren sich Macht und Kontrolle in immer weniger Händen, weil Schlüsselpersonen auf oberster Ebene ebenso wie Händler auf allen nachgeordneten Ebenen aus dem Markt ausgeschlossen werden, wenn sie nicht genügend politischen Schutz genießen. Mit der politischen geht eine geographische Konzentration einher, denn das Macht- und Regulierungszentrum für die nationale Drogenindustrie verlagert sich in den Süden Afghanistans, mit Helmand und Kandahar als einem vereinten zentralen Drogenmarkt. Der politische und operative Konzentrationsprozess lässt eine »konsolidierte Pyramide« entstehen (siehe Schaubild 6). Die Schmugglerelite reduziert sich auf schätzungsweise 25 bis 30 Schlüsselpersonen. Von ihnen dürften ungefähr 15 von Südafghanistan aus operieren und die Instabilität nutzen, die durch die

von Neo-Taleban angeführten Aufstandsgruppen verstärkt wird. Die Zahl der für das operative Geschäft zuständigen Großhändler dürfte auf schätzungsweise 200 bis 250 Personen gesunken sein. Die mittelgroßen Händler, die am Rande der kriminellen Unterwelt agieren, werden auf 500 bis 600 Personen geschätzt.

Schaubild 6
Konsolidierung durch
Konzentration der Drogenschmuggler



* davon ca. 15 in Südafghanistan tätig

Quelle: Mark Shaw, »Drug Trafficking and the Development of Organized Crime in Post-Taliban Afghanistan«, in: Doris Buddenberg/William A. Byrd (Hg.), *Afghanistan's Drug Industry. Structure, Functioning, Dynamics, and Implications for Counter-Narcotics Policy*, UNODC/The World Bank, o.O., November 2006, Figure 7.3, S. 204, <www.unodc.org/pdf/Afgh_drugindustry_Nov06.pdf>.

Die geographische Verlagerung des Marktzentrums bedeutet allerdings keineswegs, dass die »Wendepolitiker« in den »mohnanbaufreien« Provinzen des Nordens aus der Drogenindustrie ausgeschieden sind. Sie distanzieren sich zwar demonstrativ von dem »schmutzigen« Teil der Drogenindustrie, diversifizieren jedoch ihre Aktivitäten und profitieren mittelbar von Zahlungen, Schutzgeldern und verdeckter Besteuerung. Die Drogenindustrie in der nordöstlichen Provinz Badakhshan bewahrt sich dank ihrer Lage im Hochgebirge eine relative Autonomie. Sie verfügt über gut entwickelte, schnell verlegbare Heroinlabore und ist direkt an die Schmuggelrouten nach Tadschikistan angeschlossen. Wie reibungslos die Interessenallianz zwischen den legalen und den illegalen Schutzherren und der Regierung Karzai funktioniert, illustriert der resignierte Kommentar eines afghanischen Richters:

»Die obersten Drogenhändler stehen über dem Gesetz – niemand kann sie belangen. [...] Keiner der großen Schmuggler wird verhaftet – sie sind nicht zu greifen, ihr Arm ist das Gesetz.«⁵⁸

Verflechtung wirtschaftlicher Strukturen

Das Machtarrangement zwischen »krimineller Unterwelt«, »politischer Oberwelt« und der Regierung Karzai hat die Kriegsökonomie in ein Wirtschaftssystem transformiert, das durch eine symbiotische Beziehung zwischen dem dominanten illegalen und dem kleinen legalen Wirtschaftssektor gekennzeichnet ist. Der Drogenindustrie ist es gelungen, wie ein metastasierendes Krebsgeschwür⁵⁹ alle Bereiche Nachkriegs-Afghanistans zu durchdringen: die Volkswirtschaft, das politische System, die staatlichen Institutionen und die Gesellschaft. Mit den Profiten aus der Drogenindustrie werden legale Importe und illegaler Schmuggel von Gütern aller Art finanziert (beispielsweise von Waffen, Neu- und Gebrauchtwagen, dauerhaften Konsumgütern). So verbinden sich Drogenindustrie und Schmuggel zu einer mächtigen Schattenwirtschaft. Diese verwandelt Afghanistan in eine *Drogenökonomie*, in der politische Entscheidungen der Regierung Karzai durch Profitinteressen auf makroökonomischer Ebene und hierarchische Machtstrukturen bis hinunter auf die lokale Ebene beeinflusst werden. Da die Drahtzieher der Drogenökonomie ihre politische Macht jedoch nur verdeckt ausüben und die Kabuler Regierung nicht direkt in der Drogen- und Schattenwirtschaft agiert, hat Afghanistan bislang nicht die Schwelle zu einem Narco-Staat überschritten.

Die enge Verflechtung von illegaler und legaler Wirtschaft lässt sich allerdings nur schwer mit konkreten Zahlen belegen. Es liegt in der Natur einer Schattenwirtschaft, dass sich ihre Größenordnung und ihre Transaktionen nicht systematisch dokumentieren lassen, sondern nur näherungsweise ge-

schätzt werden können. Zumal die statistische Datenerfassung in Afghanistan generell immer noch sehr lückenhaft und methodisch ungesichert ist, so dass keine zuverlässigen makroökonomischen Datenreihen verfügbar sind und Afghanistan nicht anhand quantitativer Kriterien in internationale Vergleichsstatistiken eingeordnet werden kann. Schließlich werden – über die jährlichen UNODC-Berichte hinaus – erst seit Mitte der zweitausender Jahre vertiefende Einzelanalysen zu Teilaspekten der umfassenden Drogenökonomie veröffentlicht. Hier soll auf Basis dieser schwierigen Quellenlage die wirtschaftliche Verflechtung an drei Beispielen aufgezeigt werden: der makroökonomischen Rolle der Drogenindustrie, den Auswirkungen auf die reale Wirtschaft und der Verflechtung der Drogenindustrie mit dem informellen Finanztransfersystem (*hawala*) sowie dem offiziellen internationalen Bankenverkehr.

1. Als Bestandteil der afghanischen Volkswirtschaft erfüllt der Opiumsektor zwei wichtige Funktionen: Er erzielt die größten Exportgewinne, die allerdings nicht in der offiziellen Zahlungsbilanz erfasst werden. Darüber hinaus bildet er eine wesentliche Quelle für ländliche Einkommen. Seine *makroökonomische Rolle* lässt sich daran ablesen, dass der Anteil des Opiumsektors am Bruttoinlandsprodukt (BIP) hoch ist, auch wenn er sich rückläufig entwickelt.⁶⁰ Im Finanzjahr 2007/08 betrug er etwa 40 Prozent des legalen BIP (exklusive Opiumsektor) und machte 25 Prozent aller Wirtschaftsaktivitäten (inklusive Opiumsektor) aus.⁶¹ Der Rückgang ist auf ein anhaltendes Wachstum des legalen Wirtschaftssektors zurückzuführen, nicht aber auf ein Absinken der Drogenproduktion und des Exports, deren Umfang annähernd gleich bleibt.⁶² Welches volkswirtschaftliche Gewicht einem derart

⁶⁰ Folgende Schätzungen wiesen auf den rückläufigen Trend hin: Zwischen 2002/03 und 2005/06 sank der Anteil des Opiumsektors am BIP von 62 auf 38 Prozent des legalen BIP (exklusive Opiumsektor) und von 38 auf 27 Prozent aller wirtschaftlichen Aktivitäten (inklusive Opiumsektor). Vgl. Martin/Symansky, »Macroeconomic Impact of the Drug Economy and Counter-Narcotics Efforts« [wie Fn. 38], S. 27. Das afghanische Finanzjahr beginnt am 21. März und endet am nächstfolgenden 20. März.

⁶¹ Zum *exklusiven* Anteil vgl. Economist Intelligence Unit (EIU), *Afghanistan Country Profile 2008*, London 2008, S. 18, <www.eiu.com/report_dl.asp?issue_id=703614055&mode=pdf>; zum *inklusive* Anteil vgl. UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2008* [wie Fn. 1], S. 128.

⁶² Das legale BIP wuchs real im Finanzjahr 2003/04 um 15,7 Prozent, 2004/05 um 8,0 Prozent, 2005/06 um 16,1 Prozent, 2006/07 um 8,2 Prozent und 2007/08 um 11,5 Prozent. Vgl. EIU, *Afghanistan Country Profile 2008* [wie Fn. 61], S. 17.

⁵⁸ Übersetzt aus Shaw, »Drug Trafficking and the Development of Organized Crime in Post-Taliban Afghanistan« [wie Fn. 27], S. 205.

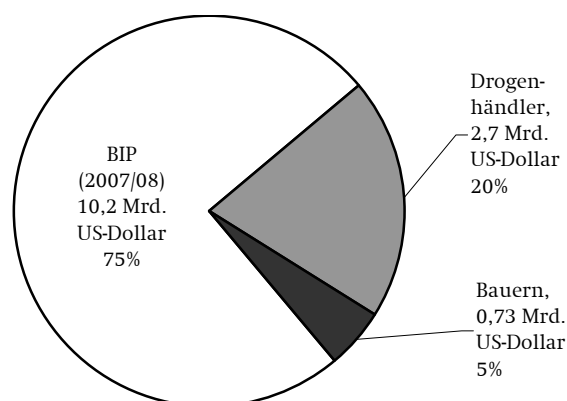
⁵⁹ Mit diesem Bild beschrieb UNODC die allgegenwärtige Drogenindustrie: »Drug metastases have spread throughout Afghanistan, providing capital for investments, foreign exchange for expensive imports, revenue to underpaid officials as well as funding for weddings, burials and pilgrimages. Corruption has facilitated the general profiteering.« Zit. aus: UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2007*, Oktober 2007, S. v, <www.unodc.org/pdf/research/Afghanistan_Opium_Survey_2007.pdf>.

hohen Anteil des Opiumsektors zukommt, verdeutlicht ein Vergleich mit Kolumbien. Auf dem Höhepunkt der Kokainproduktion, von 1999 bis 2001, als Kolumbien 57 Prozent der Weltproduktion beisteuerte, lag der Anteil des Kokasektors an allen Wirtschaftsaktivitäten des Landes (inklusive Kokasektor) bei weniger als 2 Prozent.⁶³

Für die ländliche Bevölkerung Afghanistans stellt der Opiumsektor eine wichtige Einkommensquelle dar. Knapp 10 Prozent der auf rund 25 Millionen geschätzten Gesamtbevölkerung des Landes leben vom Mohnanbau: 2008 waren es 2,38 Millionen Bauern einschließlich Familienmitgliedern.⁶⁴ Bisherige Strategien der Drogenbekämpfung haben sich vornehmlich auf dieses Segment der Drogenökonomie konzentriert, dabei aber vernachlässigt, dass nur ein kleiner Anteil der Einkommen auf Mohnbauern, mitarbeitende Familienmitglieder und Erntearbeiter entfällt. Dagegen streichen Händler in allen Segmenten der Vertriebskette den weitaus größeren Anteil ein, müssen allerdings auch die Risikokosten des grenzüberschreitenden Schmuggels tragen. Der im Vergleich zu jenem der Mohnbauern überproportional hohe Einkommensanteil von Händlern lässt sich mittels einer komplizierten Berechnung des potentiellen Werts der Opiate erschließen⁶⁵ und am Beispiel der Verteilung der Einkommen aus legalen Aktivitäten und dem Opiumsektor für das Jahr 2007/08 illustrieren: Setzt man das Einkommen aus den gesamten wirtschaftlichen Aktivitäten (legales BIP plus Gesamtwert der

Opiate) gleich 100 Prozent, so werden im legalen Sektor 75 Prozent des Volkseinkommens und aus dem illegalen Sektor 25 Prozent erwirtschaftet. Von diesen restlichen 25 Prozent streichen die Händler 20 Prozent, die Mohnbauern aber nur 5 Prozent ein (siehe Schaubild 7).⁶⁶

Schaubild 7
Legales Bruttoinlandsprodukt und Opiumsektor 2007/08



Quelle: übersetzte Version der Figure 60 »Licit Economy and Opiate Industry in Afghanistan in 2008«, aus: UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2008*, November 2008, S. 128, <www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan_Opium_Survey_2008.pdf>.

2. Die Auswirkungen auf die reale Wirtschaft zeigen sich daran, in welcher Höhe und Form das erzielte Einkommen in die reale einheimische Wirtschaft einfließt und die Bilanz der (Drogen-)Exporte und (Güter-)Importe beeinflusst. Da es sich um Konsumverhalten und Finanzströme handelt, die nicht von offiziellen Statistiken erfasst werden, ist man auf Schätzwerte angewiesen, die sich aus Einzelstudien und lokal begrenzten Umfragen ableiten lassen.⁶⁷ Das Gesamteinkommen aus der Drogenindustrie ist etwas geringer als der potentielle Exportwert der Opiate, da Verluste infolge von Beschlagnahmungen durch Organe

⁶³ Vgl. Martin/Symansky, »Macroeconomic Impact of the Drug Economy and Counter-Narcotics Efforts« [wie Fn. 38], S. 27.

⁶⁴ Der Trend ist leicht rückläufig, wie ein Vergleich mit den Vorjahren zeigt: Für 2007 wurden 3,31 Millionen und für 2006 2,91 Millionen Bauern einschließlich Familienangehörigen geschätzt. Vgl. UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2008* [wie Fn. 1], S. 125.

⁶⁵ Bei der Berechnung des potentiellen Werts der Opiate (2008: ca. 40 Prozent Opium, 60 Prozent Heroin und Morphin) müssen folgende Faktoren berücksichtigt werden: Die Mohnbauern erhalten den niedrigen Basispreis »ab Hof« (*farm gate price*). Von diesem Punkt an steigt der Wert durch Weiterverarbeitung in Heroin und Morphin und entlang des Vertriebswegs bis hin zum erfolgreichen Grenzübertritt. Abzüge für Schutz- und Bestechungsgelder entlang des Vertriebswegs fließen in die Berechnung ein. Da unterschiedliche Exportpreise an den Grenzen nach Iran, Pakistan, Zentralasien und – in geringem Maße – an Umschlagplätzen in China und Indien erzielt werden, wird ein rechnerischer Mittelwert zugrunde gelegt. Aus diesen verschiedenen Kostenschätzungen wird der potentielle Wert der Opiate für das betreffende Jahr ermittelt.

⁶⁶ Für das Finanzjahr 2007/08 wurde das legale BIP auf 10,2 Milliarden US-Dollar veranschlagt. Hinzu kam ein geschätzter Gesamtwert der Opiate in Höhe von 3,4 Milliarden US-Dollar, von denen 2,7 Milliarden US-Dollar auf Händler (einschließlich Besitzer von Heroinlaboren) und nur 730 Millionen US-Dollar auf Mohnbauern entfielen. Vgl. UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2008* [wie Fn. 1], S. 128.

⁶⁷ Die folgenden Angaben stützen sich auf die Untersuchungen von Martin/Symansky, »Macroeconomic Impact of the Drug Economy and Counter-Narcotics Efforts« [wie Fn. 38], S. 30ff.

der Drogenbekämpfung und Veränderungen in der Lagerhaltung eingerechnet werden müssen. Mohnbauern und Händler (einschließlich Laborbesitzer) verwenden ihr Einkommen auf deutlich unterschiedliche Weise. Mohnbauern konsumieren fast ihr gesamtes Einkommen. Schätzungsweise 80 Prozent geben sie auf dem einheimischen Markt für »lebenswichtige« Güter wie Nahrung und Treibstoff und für Leistungen des Gesundheitswesens aus und beleben dadurch die lokale Realwirtschaft. Besser verdienende Mohnbauern wenden einen kleinen Teil ihres Einkommens für »nicht lebenswichtige« Konsumgüter auf, wie beispielsweise importierte Autos, Fernseher, Motorräder und Generatoren, oder für Produktivgüter (Traktoren) und den Hausbau.⁶⁸

Dagegen wird geschätzt, dass Händler und Profiteure der Weiterverarbeitung nur 40 Prozent ihres Einkommens konsumieren. 15 Prozent investieren sie in Produktivgüter und den Bausektor und legen 45 Prozent auf ausländischen Konten an. Mit diesen Mitteln wird teilweise die einheimische Realwirtschaft in Form neuer Investitionen angekurbelt, teilweise werden legaler Güterimport wie illegaler Schmuggel gefördert. Großenteils werden die Drogenprofite der einheimischen Wirtschaft jedoch entzogen, indem internationale Drogenringe den Gewinnanteil der afghanischen Händler direkt auf deren Auslandskonten – vorzugsweise in Dubai – transferieren. Zwei einheimische Branchen profitieren in besonderem Maße von den investierten – und damit reingewaschenen – Drogeneinkommen: die Bauwirtschaft in Kabul und anderen größeren Städten und der Handel mit Neu- und Gebrauchtwagen, die teils legal importiert und teils eingeschmuggelt werden. Mit den auf Auslandskonten deponierten Einnahmen wird außerdem der Import/Schmuggel von hochwertigen Konsum- und Produktivgütern aller Art finanziert. Durch deren Verkauf lassen sich auf dem einheimischen Markt zusätzliche Profite erzielen. Rechnet man alle finanziellen Abflüsse ins Ausland, den (nicht erfassten) Schmuggel ins Inland mit seinen nachfolgenden An-

reizen für den einheimischen Markt und die in der offiziellen Zahlungsbilanz erfassten Importe gegeneinander auf, so ergibt sich unter dem Strich, dass sich die Drogeneinkommen netto gesehen positiv auf die offizielle Zahlungsbilanz auswirken.

Dem stehen nicht quantifizierbare negative Auswirkungen auf die Realwirtschaft gegenüber. So hat sich das Investitionsklima generell verschlechtert und die Wettbewerbsfähigkeit der noch im Aufbau befindlichen einheimischen Güterproduktion wird vermindert. Als Folge leidet die afghanische Wirtschaft unter einer makroökonomischen Fehlentwicklung, die als *Dutch Disease* bekannt ist.⁶⁹ Hohe Drogeneinkommen führen im Verbund mit einem raschen Zufluss großer Summen internationaler Hilfsgelder zu einem makroökonomischen Ungleichgewicht: Einerseits ist reichlich Geld zum Investieren vorhanden, andererseits fehlen die dafür benötigten Produktionsfaktoren wie Humankapital und infrastrukturelle Basisleistungen. Die negativen Folgen zeigen sich in mehrfacher Hinsicht. Die Nachfrage nach einheimischen Gütern, Dienstleistungen und Vermögenswerten lassen Grundstückspreise und Mieten besonders in den großen Städten steigen. Auch treibt die wachsende Nachfrage nach Produktionsfaktoren in verschiedenen Branchen und in der arbeitsintensiven Drogenindustrie Produktionskosten und Löhne in die Höhe und macht Güter aus der einheimischen legalen Produktion weniger konkurrenzfähig. Da Mehrkosten und höhere Löhne Kapital und Arbeitskräfte in der Drogenindustrie binden, fehlen Anreize für neue Investitionen in anderen Wirtschaftssektoren. Als weiteres generelles Investitionshindernis wirkt sich die allgegenwärtige Korruption aus, die auf der Provinz- und Distriktebene besonders ausgeprägt ist. Unvermeidliche *direkte* Bestechung von Angestellten der ineffizienten lokalen Verwaltungsinstitutionen und *indirekte* »Besteuerung« durch lokale Machthaber schrecken einheimische und ausländische Investoren ab.

3. *Illegaler Sektor, informeller Finanztransfer und offizieller internationaler Bankenverkehr* sind eng miteinander verflochten. Das Geflecht beruht auf dem traditionellen *hawala*-System, das auf informellem Wege Finanzen zwischen In- und Ausland und innerhalb Afghanistans transferiert. Während der Kriegsjahrzehnte verhinderte es den völligen Zusammenbruch

⁶⁸ Schätzungen für die Jahre 2002–2004 zufolge gaben Mohnbauern ihr aus verschiedenen Quellen stammendes Gesamteinkommen zu 80 Prozent für den direkten Konsum, zu 10 Prozent für Produktivgüter und Behausung und zu 10 Prozent für Investitionen in ausländische Währungen (vorzugsweise Dollarreserven) aus. Dies stellte einen Mittelwert von wohlhabenden und von armen Mohnbauern dar, da Einkommen aus dem Mohnanbau oft durch solche aus anderer landwirtschaftlicher Produktion oder durch sonstige zusätzliche Einnahmen ergänzt wurden.

⁶⁹ Die niederländische Wirtschaft litt in den sechziger Jahren unter den negativen Auswirkungen unerwartet hoher Einnahmen aus der Nutzung der neu entdeckten Erdgasvorkommen in der Nordsee. Dieses Phänomen wurde daraufhin als *Dutch Disease*, Holländische Krankheit, bezeichnet.

der afghanischen Wirtschaft und sicherte Millionen Afghanen das Überleben, indem es dafür sorgte, dass Unterstützungszahlungen von ins Ausland geflüchteten Clanmitgliedern an Familienangehörige bis tief in die Provinzen weitergeleitet wurden. Die gemeinsam von Weltbank und afghanischer Zentralbank zwischen 2002 und 2003 vollzogene Einführung einer neuen afghanischen Währung war nur mithilfe des *hawala*-Systems möglich gewesen.⁷⁰

Hawala, wörtlich »Transfer«, bezeichnet die bargeldlose Weiterleitung von Geld und Vermögenswerten und galt historisch als »Austausch von Verbindlichkeiten«. Das *hawala*-System stützt sich auf drei Komponenten: ein spezifisches Geflecht persönlicher Vertrauensbeziehungen, komplizierte mehrgliedrige Transaktionen und die Vernetzung mit dem internationalen Bankwesen einerseits sowie der afghanischen Realwirtschaft andererseits.⁷¹

Dank der persönlichen Netzwerke⁷² werden die mehrgliedrigen Finanztransaktionen durchgeführt, bei denen die *hawala*-Händler als »Finanzunternehmer« fungieren. Eine Transaktion besteht aus drei Grundelementen: Geldaustausch, ausgehende und eingehende Geldanweisungen und schließlich die Verrechnung, die vorzugsweise in Dubai als zentraler Verrechnungsstelle vorgenommen wird. Die drei Elemente sind über mehrere Stufen, diverse Händler und verschiedene Orte verteilt.⁷³

⁷⁰ Auch bezogen UN-Organisationen sowie internationale Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen ab 2002 zunächst ihre Gelder über das *hawala*-System, bis Mitte der zweitausender Jahre die ersten internationalen Banken in Kabul und anderen Städten eröffnet wurden. Viele im ländlichen Raum lebende Angestellte der afghanischen Provinzverwaltungen, Familienangehörige von Polizisten, Soldaten und Mitarbeitern internationaler Entwicklungsprojekte erhalten weiterhin Gehälter und Projektmittel über *hawala*-Händler, weil das Netz von Mikrofinanzbanken in den ländlichen Gebieten erst noch auf- und ausgebaut werden muss.

⁷¹ Die folgenden Erläuterungen stützen sich auf Edwina A. Thompson, »The Nexus of Drug Trafficking and Hawala in Afghanistan«, in: Buddenberg/Byrd (Hg.), *Afghanistan's Drug Industry* [wie Fn. 27], S. 155ff.

⁷² Um 2005 wurde die Anzahl der einflussreichen *hawala*-Geschäfte in Afghanistan auf rund 900 geschätzt. Große Händler stützten sich auf ihr ausgedehntes Familiennetz, dessen Mitglieder Außenstellen in internationalen Finanzzentren wie Dubai, den pakistanischen Städten Peshawar, Quetta und Karachi sowie in London, New York, aber auch in Mumbai (vormals Bombay) oder sogar Shanghai eröffnet hatten. Vgl. Thompson, »The Nexus of Drug Trafficking and Hawala in Afghanistan« [wie Fn. 71], S. 164.

⁷³ Dies kann beispielsweise so aussehen: Im ersten Schritt wird der Profitanteil, den ein in Helmand ansässiger Drogen-

händler aus einem erfolgreichen Drogentransport nach Westeuropa erzielt hat, per elektronischer Geldanweisung von London nach Peshawar geleitet. Im zweiten Schritt wird in Peshawar die Geldanweisung in mehrere Beträge aufgeteilt, von denen ein Teilbetrag einem *hawala*-Händler in Helmand gutgeschrieben wird, der von dem Drogenhändler dazu autorisiert ist. Im dritten Schritt beauftragt der Drogenhändler in Helmand diesen *hawala*-Händler, über dessen Außenstelle in Dubai Güter einzukaufen und diese über Herat in Westafghanistan legal einzuführen oder illegal zu schmuggeln. Im vierten Schritt lässt der Drogenhändler die Import-/Schmuggelgüter auf dem einheimischen Markt mit Gewinn verkaufen. Im fünften und letzten Schritt erfolgt nach einigen Wochen die Verrechnung zwischen allen Beteiligten in Dubai, womit die Transaktion abgeschlossen ist.

Schließlich ist noch der *physische* Anteil zu berücksichtigen, auch wenn er im Vergleich zu den verrechnungstechnischen Umsätzen relativ gering ist.⁷⁴

händler aus einem erfolgreichen Drogentransport nach Westeuropa erzielt hat, per elektronischer Geldanweisung von London nach Peshawar geleitet. Im zweiten Schritt wird in Peshawar die Geldanweisung in mehrere Beträge aufgeteilt, von denen ein Teilbetrag einem *hawala*-Händler in Helmand gutgeschrieben wird, der von dem Drogenhändler dazu autorisiert ist. Im dritten Schritt beauftragt der Drogenhändler in Helmand diesen *hawala*-Händler, über dessen Außenstelle in Dubai Güter einzukaufen und diese über Herat in Westafghanistan legal einzuführen oder illegal zu schmuggeln. Im vierten Schritt lässt der Drogenhändler die Import-/Schmuggelgüter auf dem einheimischen Markt mit Gewinn verkaufen. Im fünften und letzten Schritt erfolgt nach einigen Wochen die Verrechnung zwischen allen Beteiligten in Dubai, womit die Transaktion abgeschlossen ist.

⁷⁴ Da konkrete Zahlen nur schwer zu recherchieren sind, sollen zwei Beispiele aus dem Jahr 2005 die Größenordnung illustrieren. Einer der größten *hawala*-Händler in Faizabad, der Provinzhauptstadt von Badakhshan, berichtete, dass er an einem »guten Tag« Finanzüberweisungen in Höhe von 5 Millionen Dollar aus Peshawar und von 200 000 bis 300 000 US-Dollar aus Jalalabad erhielt. An einem durchschnittlichen Tag transferierte er 500 000 US-Dollar. Rund um das Jahr konnte er binnen zwei Stunden 450 000 US-Dollar bereitstellen. – Erhöhte Liquidität infolge von Drogenproduktion bestand während zweier Phasen: vor der Aussaat wegen Vorauszahlungen/Krediten an Bauern und nach der Ernte infolge des Profitrückflusses an Drogenhändler. Diese Liquiditätsschwankungen spiegelten sich deutlich in den Umsätzen auf dem vereinten Drogenmarkt in Helmand und Kandahar wider. In den beiden Hochphasen setzte ein großer *hawala*-Händler im Monat 10 Millionen US-Dollar für Transaktionen

Dieser Anteil resultiert aus einer weiteren Funktion der *hawala*-Händler: dem Geldwechsel. Über ihre Außenstellen in den grenznahen Städten (vorzugsweise aus Peshawar und Quetta) beziehen sie in großem Umfang Dollarnoten und transportieren sie auf dem Land- oder Luftweg in die Provinzen. Dort werden die Dollars in afghanische Währung umgetauscht und über eine Kette von Zwischenhändlern beispielsweise als Gehalt an Familienangehörige tief in der Provinz ausgezahlt. Das *hawala*-System im Finanzsektor ist ein weiterer Beleg dafür, was generell für die Vernetzung von Drogenindustrie, Schattenwirtschaft und legaler Wirtschaft auf makroökonomischer Ebene gilt: Das formelle und das informelle Bankensystem sind ebenso eng miteinander verflochten wie der legale und der illegale Markt. Beide werden zudem durch das *hawala*-System versorgt.⁷⁵

aus Drogen- und legalen Handelsgeschäften um, außerhalb der Drogenhochsaison aber nur 840 US-Dollar. Vgl. Thompson, »The Nexus of Drug Trafficking and Hawala in Afghanistan« [wie Fn. 71], S. 172 und S. 178f.

⁷⁵ Vgl. Thompson, »The Nexus of Drug Trafficking and Hawala in Afghanistan« [wie Fn. 71], S. 183.

Fazit und Empfehlungen

Die zunehmende Konzentration des Anbaus und der Weiterverarbeitung von Mohn zu Opiaten in den südlichen Provinzen scheint die direkte Korrelation zwischen Drogenproduktion, Erstarken der Aufstandsbewegung und wachsender Unsicherheit zu bestätigen. Sie dient der internationalen Gemeinschaft und der Regierung Karzai als Begründung dafür, den Neo-Taleban die Hauptverantwortung für die florierende Drogenproduktion und damit letztlich für Afghanistans Aufstieg zum weltweit größten Lieferanten für Opiate und Cannabis zuzuschreiben. Dabei trifft ihr Vorwurf durchaus zu, dass die Neo-Taleban politisches Kapital aus der Unsicherheit schlagen. Denn schließlich gewähren die Taleban Bauern Schutz vor der Vernichtung von Mohnfeldern und Händlern vor der Beschlagnahme von Drogen. Beide Maßnahmen wenden US-, UN- und afghanische Einheiten bei der physischen Bekämpfung von Drogen an.

Allerdings ignoriert die internationale Gemeinschaft mit ihrer einseitigen Schuldzuweisung den zugrundeliegenden Kausalzusammenhang. Denn die Produktion von Drogen ist nur das Symptom, nicht die Ursache für die Unsicherheit im Süden.⁷⁶ Die Neo-Taleban wirken zudem als Nutznießer und Verstärker, nicht aber als eigentliche Urheber der aus der Drogenindustrie erwachsenen Unsicherheit. Vielmehr ist die eigentliche Antriebskraft in der Transformation der Kriegs- in eine Drogenökonomie zu sehen. Von diesem »neuen Typ einer politischen Ökonomie« (David Keen) im Nachkriegs-Afghanistan profitiert die Regierung Karzai ebenso wie die »politische Oberwelt«. Neo-Taleban und OMK-Gliedgruppen bilden die subversive Kehrseite der neuen Ordnung.

Die Nachkriegsordnung, die sich seit Mitte der 2000er Jahre konsolidiert, ist durch folgende Merkmale charakterisiert:

- Macht, Pfründen und Profit werden nicht von einer geschlossenen politischen Klasse monopolisiert, sondern verteilen sich in einem dezentralen Machtssystem auf einen zusehends kleiner werdenden Kreis politischer Führungspersonlichkeiten. Diese Persönlichkeiten stützen sich auf ihre regionalen

Patronagesysteme und gehen Machtarrangements untereinander und mit der Regierung in Kabul ein, die von der internationalen Gemeinschaft subventioniert wird.

- Präsident Karzai versucht seine schwindende und nach den massiven Fälschungen bei der Wahl im August 2009 zusätzlich geschwächte innenpolitische Legitimation zu kompensieren: Er balanciert die verschiedenen Akteure und deren Interessen gegeneinander aus und verteilt Pfründen aus der Vergabe von staatlichen Posten und Wirtschaftskontrakten mit internationalen Gebern zu allseitigem Nutzen.
- Das Zusammenspiel von Präsident Karzai mit den teilweise in Opposition stehenden Politikern fördert ein grundsätzliches Interesse aller Beteiligten daran, dass politische Institutionen und ein legaler Wirtschaftssektor aufgebaut werden und ein Minimum an Ordnungsstrukturen geschaffen wird. Alle Akteure haben dabei ein gemeinsames Ziel: Sie wollen einen Rückfall in das Chaos eines Bürgerkriegs verhindern.
- Zugleich hat die »politische Oberwelt« *kein* Interesse daran, dass das politische System *zu* stark, der legale Wirtschaftssektor *zu* groß und rechtsstaatliche Ordnungsstrukturen tatsächlich effizienter werden. Vielmehr profitieren sie von der Existenz einer ordnungspolitischen Grauzone, in der nichtstaatliche Akteure das Fehlen staatlicher Hoheitsgewalt kompensieren und der legale Wirtschaftssektor durch illegale Aktivitäten gesteuert wird. In dieser Grauzone fungieren die Mitglieder der »politischen Oberwelt« als regionale »Sicherheitsunternehmer« und waschen Profite aus der Drogen- und Schattenwirtschaft im legalen Wirtschaftssektor rein.

In der konsolidierten Nachkriegsordnung herrscht ein durch Kriminalität deformierter Frieden (»kriminalisierter Frieden«), in dem die Drogenökonomie Macht und Profite gewährleistet und Korruption im politischen System fördert. Um ein Abgleiten in einen neuerlichen Bürgerkrieg zu vermeiden und subversive Aktivitäten einzuschränken, versucht die Regierung Karzai ebenso wie die »politische Oberwelt«, Absprachen mit aufständischen Gruppen zu treffen.

⁷⁶ Vgl. Goodhand, »Corrupting or Consolidating the Peace?« [wie Fn. 20], S. 419.

Informelle Übereinkommen werden auf allen Ebenen angestrebt, von der obersten Ebene im näheren Umkreis Mullah Omars bis hinunter auf die lokale Ebene mit dezentral operierenden Kommandanten oder Führern anderer OMK-Gliedgruppen. Je nach politischer Ebene geht es darum, lokal begrenztes Stillhalten auszuhandeln, aber auch politisch zu sondieren, in welcher Form aufständische Führer in das profitable Machtsystem kooptiert werden könnten.

Im Kontext eines »kriminalisierten Friedens« Ansätze für eine effektive Bekämpfung der Drogenindustrie zu identifizieren, ist ein schwieriges Unterfangen. Zwei Grundvoraussetzungen fehlen unter den gegebenen Rahmenbedingungen: Die afghanische Regierung und die einflussreichen Politiker haben nicht den politischen Willen, entschlossen gegen die Drogenindustrie vorzugehen, weil sie – direkt oder indirekt – von ihr profitieren. Aber auch bei den USA, den UN und der internationalen Gemeinschaft fehlt es am politischen Willen, die afghanische Regierung und die politischen Partner in den Provinzen zu entschlossenem Vorgehen zu drängen. Die westliche Seite will auf nationaler Ebene eine weitere Schwächung der Regierung Karzai vermeiden und befürchtet auf Provinzebene berechtigterweise Vergeltungsanschlüsse gegen internationale Soldaten und zivile Entwicklungsexperten.

Um angesichts dieser Interessenlage politischen Handlungsspielraum zu gewinnen, sind drei konzeptionelle Revisionen zu empfehlen:

- ▶ Nur eine langfristige Strategie kann die Drogenproduktion nachhaltig reduzieren, als Zeithorizont sind zwanzig bis dreißig Jahre zu veranschlagen. Durch diese Zeitvorgabe würden internationale Geber von dem politischen Druck befreit, der Öffentlichkeit in ihren Heimatländern alljährlich unrealistische *quick impact*-Erfolge vorweisen zu müssen. Zugleich würde der notwendige *politische Raum* für eine langfristige Vorgehensweise geschaffen.
- ▶ Eine solche langfristige Perspektive bietet zudem die Möglichkeit, einen ganzheitlichen Ansatz zu entwickeln, der die ordnungspolitische Wechselbeziehung zwischen der Drogenökonomie und dem politischen Machtsystem nach und nach aufbricht. Er orientiert sich an dem Leitgedanken, primär die *strukturellen Ursachen* der Drogenökonomie zu beseitigen, um das Fernziel einer *stabilen Friedensordnung* zu erreichen.
- ▶ In einem ersten Schritt zu einem ganzheitlichen Ansatz sind die bislang eingesetzten Instrumente

der Symptombekämpfung zu korrigieren, damit sie eine nachhaltige Wirkung entfalten:

- (1) *Vernichtung*: Bei entsprechenden Aktionen sind *alle* Mohnfelder in dem betreffenden Distrikt zu zerstören; es gilt dabei zu verhindern, dass einflussreiche Drogenhändler durch Bestechung Ausnahmen für die Felder ihrer Lieferanten erkaufen.
- (2) *Beschlagnahmung und juristische Verfolgung*: Aktionen sind primär gegen mittlere und große Händler zu richten. »Politische Patrone« sollten zumindest aus ihren politischen Ämtern entfernt werden, falls eine strafrechtliche Verfolgung aus politischen Gründen nicht möglich ist.
- (3) *Erschließung alternativer Einkommensquellen*: Projekte sind so umfassend zu konzipieren, dass sie auf die ländliche Entwicklung des gesamten Gebiets abzielen – statt sich lediglich auf der Produktsubstitution zu beschränken. Sie sind in wirkungsvolle Programme zur Armutsbekämpfung zu integrieren, denn Armut ist ein wesentlicher Faktor, der den »kriminalisierten Frieden« und die Aufstandsbewegung fördert.

Abkürzungsverzeichnis

AAN	Afghanistan Analysts Network
AREU	Afghan Research and Evaluation Unit
ATTA	Afghanistan Transit Trade Agreement
BCCI	Bank of Credit & Commerce International
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CIA	Central Intelligence Agency
ISAF	International Security Assistance Force
ISI	Inter-Services Intelligence
OEF	Operation Enduring Freedom
OMK	Oppositionelle Militante Kräfte
UN	United Nations
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime